

N.º Especial - Febrero 2004

Revista de Documentación

DEL MINISTERIO DEL INTERIOR

**JURISPRUDENCIA DERECHO
DE REUNIÓN 2002**

20 AÑOS DE VIGENCIA DE LA LEY ORGÁNICA 9/1983



MINISTERIO
DEL INTERIOR

SECRETARÍA
GENERAL TÉCNICA

Revista de Documentación

JURISPRUDENCIA DERECHO DE REUNIÓN 2002

20 AÑOS DE VIGENCIA DE LA LEY ORGÁNICA 9/1983



EDITA: Secretaría General Técnica
Ministerio del Interior

DEPOSITO LEGAL: M-24411-1992

NIPO: 126-04-006-2

ISSN: 1132-7863

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

SUMARIO

Págs.

I. INTRODUCCIÓN. 20 AÑOS DE VIGENCIA DE LA LEY ORGÁNICA 9/1983, REGULADORA DEL DERECHO DE REUNIÓN: APORTACIONES FORMULADAS POR LAS DELEGACIONES Y SUBDELEGACIONES DEL GOBIERNO	9
II. JURISPRUDENCIA SOBRE EL DERECHO DE REUNIÓN 2002	
1. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA	
SENTENCIA 159/02 DEL J.C.A. NÚMERO 2 DE GRANADA	19
SENTENCIA 281/02 DEL J.C.A. NÚMERO 3 DE GRANADA	21
SENTENCIA 18 DE NOVIEMBRE DE 2002 (Recurso N° 1948/02) DEL T.S.J. DE MÁLAGA	22
SENTENCIA 14 DE JUNIO DE 2002 (Recurso 628/02) DEL T.S.J. DE SEVILLA	26
VOTO PARTICULAR	42
2. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA	
SENTENCIA 21 JUNIO 2002 (Recurso 557/02) DEL T.S.J. DE CANTABRIA	49
3. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN	
SENTENCIA 364/02 DEL J.C.A. NÚMERO 1 DE BURGOS	58
SENTENCIA 15/02 DEL J.C.A. DE INSTRUCCIÓN NÚMERO 8 DE BURGOS	60
SENTENCIA 279/02 DEL J.C.A. NÚMERO 1 DE LEÓN	63
SENTENCIA 135/02 DEL J.C.A. DE SALAMANCA.	69
SENTENCIA 146/02 DEL J.C.A. DE SALAMANCA.	71

SENTENCIA 184/02 DEL J.C.A. DE SALAMANCA	74
SENTENCIA 282/02 DEL T.S.J. DE VALLADOLID	77
SENTENCIA 327/02 DEL T.S.J. DE VALLADOLID	78
SENTENCIA 548/02 DEL T.S.J. DE VALLADOLID	81
4. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA	
SENTENCIA 117/02 DEL T.S.J. DE CATALUÑA	86
SENTENCIA 500/02 DEL T.S.J. DE CATALUÑA	88
5. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA	
SENTENCIA 273/02 DEL J.C.A. NÚMERO 1 DE CÁCERES	91
6. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA.	
SENTENCIA 293/02 DEL T.S.J. DE GALICIA	93
7. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID	
SENTENCIA 558/02 DEL T.S.J. DE MADRID	101
SENTENCIA DE 14 DE JUNIO DE 2002 (Nº DE RECURSO 978/02) DEL T.S.J. DE MADRID	105
SENTENCIA 1195/02 DEL T.S.J. DE MADRID	110
SENTENCIA 1196/02 DEL T.S.J. DE MADRID	114
SENTENCIA 1229/02 DEL T.S.J. DE MADRID	118
AUTO DEL T.S.J. DE MADRID, DE 19 DE SEPTIEMBRE DE 2002 ...	126
8. COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA	
SENTENCIA 17 DE JUNIO DE 2002 (RECURSO Nº 703/02) DEL T.S.J. DE NAVARRA	128
SENTENCIA 17 DE JUNIO DE 2002 (RECURSO Nº 704/02) DEL T.S.J. DE NAVARRA	132
SENTENCIA 5 DE SEPTIEMBRE DE 2002 (RECURSO Nº 969/02) DEL T.S.J. DE NAVARRA	138
SENTENCIA 5 DE SEPTIEMBRE DE 2002 (RECURSO Nº 970/02) DEL T.S.J. DE NAVARRA	142
SENTENCIA 9 DE OCTUBRE DE 2002 (RECURSO Nº 1100/02) DEL T.S.J. DE NAVARRA	144
SENTENCIA 17 DE DICIEMBRE DE 2002 (RECURSO Nº 1340/02) DEL T.S.J. DE NAVARRA	152

9. COMUNIDAD AUTÓNOMA VALENCIANA

SENTENCIA 455/02 DEL T.S.J. DE LA C. VALENCIANA	158
SENTENCIA 1286/02 DEL T.S.J. DE LA C. VALENCIANA	165

10. COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

SENTENCIA 22 DE FEBRERO 2002 (RECURSO N° 191/2001). DEL T.S.J. DEL PAÍS VASCO	172
SENTENCIA 30 DE ENERO DE 2002 (RECURSO N° 250/2002) DEL T.S.J. DEL PAÍS VASCO	176
SENTENCIA 8 DE MARZO DE 2002 (RECURSO N° 1113/1998) DEL T.S.J. DEL PAÍS VASCO	181
SENTENCIA 8 DE MARZO DE 2002 (RECURSO N° 1358/1998) DEL T.S.J. DEL PAÍS VASCO	185
SENTENCIA 27 DE MARZO DE 2002 (RECURSO N° 1359/1998) DEL T.S.J. DEL PAÍS VASCO	190
SENTENCIA 21 JUNIO DE 2002 (RECURSO N° 1370/2001) DEL T.S.J. DEL PAÍS VASCO	194
SENTENCIA 5 DE ABRIL 2002 (RECURSO N° 1560/1998) DEL T.S.J. DEL PAÍS VASCO	209
SENTENCIA 686/2002 (RECURSO N° 2115/2002) DEL T.S.J. DEL PAÍS VASCO	215
SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 4 de marzo de 2002 (RECURSO DE CASACIÓN EN INTERÉS DE LEY N° 2079/2001) ..	222

ANEXO I. DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.	229
ANEXO II. ÍNDICE DE SENTENCIAS Y VOCES.	257
ANEXO III. ÍNDICE ANALÍTICO.	273

I

INTRODUCCIÓN

20 AÑOS DE VIGENCIA DE LA LEY ORGÁNICA 9/1983, REGULADORA DEL DERECHO DE REUNIÓN: APORTACIONES FORMULADAS POR LAS DELEGACIONES Y SUBDELEGACIONES DEL GOBIERNO

El presente volumen viene a iniciar una serie que espera ser de utilidad en la aplicación de la Ley Orgánica 9/1983 por los Delegados y Subdelegados del Gobierno.

Esta colección de “Jurisprudencia sobre el Derecho de Reunión” recogerá las principales sentencias dictadas anualmente por los tribunales en esta materia.

Con motivo de que el año 2003 se cumplen 20 años de vigencia de la Ley se solicitó de aquéllos una breve aportación sobre su aplicación y los aspectos que se consideran necesitados de reforma.

En el presente volumen se recogen las valiosísimas aportaciones formuladas por los verdaderos responsables de la aplicación de la Ley Orgánica 9/1983 que se concentran en el análisis de cinco aspectos fundamentales: el trámite de comunicación previa, la notificación de la resolución de la Autoridad gubernativa, los límites del derecho, la participación de los ayuntamientos y aspectos relativos al ejercicio del derecho por parte de los ciudadanos.

Se ha considerado necesario incluir un apartado específico para recoger las aportaciones formuladas por la Delegación del Gobierno en el País Vasco y los Subdelegados en esta Comunidad Autónoma, por las especiales circunstancias que en ella concurren.

Por último, con motivo de que se trata del primer volumen de la colección, se ha incluido un breve resumen de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la materia.

APORTACIONES FORMULADAS POR LAS DELEGACIONES Y SUBDELEGACIONES DEL GOBIERNO.

Valoración General de la Ley.

La Subdelegación del Gobierno en **Zaragoza** realiza una valoración positiva de la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Reunión, que con un articulado sencillo y actualizado consagra como pilar básico de los derechos fundamentales de la persona, el principio de libertad de reunión y manifestación, sin necesidad de autorización previa. La Ley nació carente de una regulación de los posibles ilícitos administrativos originados por su incumplimiento, aunque esta laguna se solventó con la cobertura legal que le otorgó la Ley Orgánica 1/1992, de Protección de la Seguridad Ciudadana.

La Delegación del Gobierno en **Asturias** pone el énfasis en las numerosas decisiones judiciales, de todo nivel, que han ido determinando el alcance constitucional de las resoluciones dictadas por Delegados y Subdelegados del Gobierno, donde se refleja una abundante casuística.

Para la Delegación del Gobierno en Asturias, confirmada la constitucionalidad de los requisitos formales exigidos en la Ley, la Jurisprudencia ha fijado dos premisas fundamentales en aras a la posibilidad de limitar el ejercicio de este derecho: en primer lugar que la actuación del poder público tenga en cuenta el principio de “*favor liberta-*

tis", dada la naturaleza constitucional del mismo, y segundo, que las posibles resoluciones limitativas que se dicten, pues según la jurisprudencia constitucional no existen derechos ilimitados, sean suficientemente motivadas.

Las Subdelegación del Gobierno en **Teruel** subraya la introducción de nuevos tipos infractores por la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, que supuso un avance dentro del derecho sancionador, al concretar con mayor amplitud aspectos no recogidos de forma expresa en la legislación anterior, lo que producía aplicaciones legislativas restrictivas, derivadas de la prohibición de analogía en el orden sancionador.

La Subdelegación del Gobierno en **Zamora** considera que la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Reunión es una norma relativamente breve, que se limita a desarrollar en lo imprescindible lo establecido en el artículo 21 de la Constitución, donde se incluye el derecho de reunión entre los derechos fundamentales, estableciendo no sólo los límites de quienes lo ejerzan sino también los de la Administración a la hora de prohibirlo o modificarlo, así como la necesidad de comunicación previa a la autoridad gubernativa.

La Subdelegación del Gobierno en **Orense** indica que la aplicación en la provincia de Orense de la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Reunión no ha planteado mayores problemas, mientras que la Subdelegación del Gobierno en **A Coruña** destaca la claridad del texto legal y la doctrina jurisprudencial elaborada a lo largo de sus veinte años de vigencia.

Por último, para la Subdelegación del Gobierno de **Alicante** a pesar de cumplirse el 20 aniversario de la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Reunión, constituye un instrumento eficaz para regular el cumplimiento del derecho que la Constitución establece en su art. 21.

1. COMUNICACIÓN PREVIA.

Para la Subdelegación del Gobierno en **Salamanca**, aunque el artículo 8, impone a los organizadores de reuniones y manifestaciones la obligación de comunicarlas dentro del plazo de diez días, salvo causas extraordinarias y graves que justifiquen la urgencia, es frecuente que sin justificar, ni siquiera invocar tales causas, se comunique su celebración con antelación inferior a los diez días.

Por ello, propone añadir un último párrafo que diga: "la comunicación efectuada incumpliendo el plazo de diez días, sin justificar ni acreditar la urgencia, hará que se tenga por no efectuada la comunicación, por lo que la celebración de la misma, constituirá una infracción grave de las previstas en el art. 23 c) de la Ley Orgánica 1/1992, de 2 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana".

Cuando el contenido de la comunicación no reúne los requisitos señalados en la Ley Orgánica, la Subdelegación en **Zamora** no sólo requiere a los organizadores para que subsanen las deficiencias, lo que hacen de forma inmediata en todos los casos, sino que se requiere como medida necesaria que en la comunicación se refleje la composición del servicio de orden previsto por los mismos.

En referencia al contenido de la comunicación previa, la Subdelegación en **Zamora** expone la difícil interpretación del apartado e) del punto 1 del artículo 9 de la Ley Orgánica, al establecer que se harán constar las medidas de seguridad previstas por los

organizadores o que se soliciten de la autoridad gubernativa. Parece que ofrece una posibilidad alternativa: la de hacer constar las medidas de seguridad previstas por los organizadores o la de solicitarlas de la autoridad gubernativa. Siendo así que la propia Ley Orgánica, en su artículo 4.2 hace a los organizadores responsables del buen orden de las reuniones y les exige adoptar las medidas para el adecuado desarrollo de las mismas, parecería conveniente que el citado artículo 9.1.e) dejara sentado, de manera inequívoca, que los organizadores tuvieran previstas cuáles iban a ser esas medidas y las reflejaran en el escrito de comunicación. Al menos, el establecimiento de un servicio de orden, suficientemente identificado y proporcionado a las características que se pudiera prever que iba a revestir la reunión. Y las restantes medidas que restan, a cargo de la autoridad gubernativa, ya sabrá valorarlas y determinarlas la propia autoridad.

Por su parte, la Subdelegación del Gobierno en **Barcelona** manifiesta que el ejercicio del derecho de reunión y manifestación es un hecho normal en la vida ciudadana que origina con frecuencia interrupciones del tráfico rodado, que el plazo mínimo de diez días para comunicar no siempre se respeta, no dejando a la autoridad más posibilidad que la de prevenir a los cuerpos policiales y a la autoridad de tráfico.

La Subdelegación del Gobierno en **A Coruña** señala el elevado número de manifestaciones que se celebran sin comunicar, así como el sistemático incumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo 9 de la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Reunión, que deben constar en la comunicación de la manifestación o concentración.

Por último, la Delegación del Gobierno en **Navarra** sugiere que se recoja el requisito de la firma de la comunicación que aparece en la Ley 30/92.

2. RESOLUCIÓN DE LA AUTORIDAD GUBERNATIVA Y SU NOTIFICACIÓN

La Delegación del Gobierno en **Andalucía** indica las dificultades que entraña para la Administración, en algunos casos, no tanto la realización de una resolución motivada, sino su comunicación dentro del plazo legalmente establecido, entendiéndose que el plazo de 72 horas para resolver, y notificar, una resolución prohibiendo o modificando el desarrollo de la manifestación o concentración, resulta insuficiente cuando nadie se hace cargo de la misma o se desconoce el domicilio, lo que resulta agravado cuando la comunicación previa ha sido realizada un viernes a última hora, o bien haciendo uso del plazo de urgencia.

Además, señala, la realización de una segunda notificación dentro de los tres días siguientes, o bien mediante anuncios en el tablón de edictos del Ayuntamiento, en el Boletín Oficial del Estado, Comunidad Autónoma o Provincia, tal y como disponen los artículos 59.2 y 59.4 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, casa mal con el espíritu sumario y especial de la Ley Orgánica 9/83, puesto que puede ocurrir que ello suponga sobrepasar la fecha de celebración de la manifestación o concentración.

Igualmente, en los casos de presentación de escritos por la vía que establece el artículo 38.4.b) de la citada Ley, es prácticamente imposible el traslado a la Delegación o Subdelegación competente para que dicte resolución y proceda a su notificación en el mencionado plazo.

La Delegación del Gobierno en Andalucía cita otra dificultad que surge cuando la comunicación se presenta en plazo inferior al de los diez días mínimos de antelación establecidos con carácter general o, incluso, dentro de esos diez días y con defectos susceptibles de subsanación. El plazo de diez días que para subsanación establece con carácter general el artículo 71 de la Ley 30/1992, excedería de la fecha de celebración de la manifestación o concentración, dejando sin sentido la mencionada subsanación.

Al respecto, el Delegado del Gobierno manifiesta que para que la subsanación de escritos fuese efectiva, se debería indicar como plazo para su realización, el existente hasta la celebración de la manifestación o concentración.

Asimismo, manifiesta que ante la falta de motivación de los escritos que se presentan en el plazo de urgencia, estipulado en el artículo 8 de la Ley 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión, se está procediendo a la prohibición de la manifestación, y no a la subsanación del escrito, argumentando que la jurisprudencia lo considera como incumplimiento de comunicación previa, implícito dentro del concepto de alteración del orden público, pero nunca porque esté prohibido expresamente en la Ley Orgánica.

La Subdelegación del Gobierno en **Teruel** no es partidaria de dictar resolución escrita, sino que habitualmente expresa su conformidad a través del silencio administrativo positivo, salvo en los supuestos en que la voluntad de los organizadores contenga dudas o reticencias, en cuyo caso se resuelve motivadamente respecto al itinerario específico marcado por los comunicantes, al tiempo que se les especifica la responsabilidad de la organización ante cualquier incidencia.

En cuanto a la fijación del cómputo de plazos por horas, que tiene la autoridad gubernativa para dictar resolución, según los artículos 9 y 10 de la Ley Orgánica 9/1983, la Subdelegación en Teruel entiende que debería regularse en el ámbito del procedimiento administrativo común. De esta forma se evitarían lagunas legislativas que surgen a la hora de prohibir o modificar determinados puntos de la comunicación, que hasta ahora se vienen resolviendo por la vía interpretativa.

Por su parte, la Subdelegación del Gobierno en **Tenerife** sugiere que la referencia al plazo de 72 horas se modifique por la de tres días hábiles, desde la comunicación prevista en el artículo 8 de la Ley, con el fin de disponer de más tiempo para la adopción de la resolución procedente.

Para la Subdelegación del Gobierno de **Ávila**, es positiva la modificación introducida por la Ley Orgánica 9/1999, de 21 de abril, ampliando el plazo de que dispone la autoridad gubernativa para prohibir o proponer modificaciones.

Sobre el plazo concedido a la autoridad gubernativa para notificar la prohibición o modificaciones que se propongan, en el plazo máximo de setenta y dos horas, teniendo en cuenta que el art. 38 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, no establece ninguna norma general sobre cómputo de plazo en horas, la Subdelegación en **Salamanca** propone que se añada la expresión "de días hábiles".

También para la Subdelegación de **Albacete**, las mayores dificultades vienen derivadas de los plazos tan cortos que establece la Ley para que la autoridad gubernativa resuelva sobre la prohibición o modificación de las manifestaciones, y en consecuencia, el escaso tiempo disponible para solicitar los informes y motivar debidamente la resolución.

Por último, se encuentra también la Delegación del Gobierno en **Navarra** que incide en los problemas derivados de la notificación: no es infrecuente que el destinatario, ayudado por la brevedad de los plazos, colabore en dificultar la recepción de las notificaciones, caso especialmente grave, cuando éstas deben hacerse con carácter de urgencia. Sucede así cuando indica un domicilio vacío o rehúsa recibir los escritos de la Delegación en los que se prohíbe o modifica una reunión, aduciendo ante la opinión pública que no ha recibido comunicación alguna. La entrega de estas notificaciones es posible gracias a la disponibilidad y capacidad de localización de personas por parte de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, pero la labor de notificación no debería descansar tanto en el esfuerzo del notificante, debiéndose exigir una mayor colaboración de quien deba recibir la notificación, por tanto parece conveniente solicitar cambios legislativos para evitar estos problemas. Además la dificultad en la relación con el comunicante de una manifestación aumenta, cuando las comunicaciones se presentan durante días de fiesta o viernes, cuando ante la falta de concreción de la forma es más difícil obtener a tiempo los informes de los Ayuntamientos.

3. LÍMITES DEL DERECHO.

La Subdelegación del Gobierno en **Granada** expone que, sin perjuicio de la especial protección del derecho de reunión por su carácter de derecho fundamental, sería conveniente que cuando se considere que razonablemente pueda producirse alteración del orden público con peligro para personas o bienes, la Ley Orgánica establezca la prohibición expresa, salvo razones excepcionales, de que las concentraciones y manifestaciones se prolonguen después de las 24 horas, así como una habilitación expresa a la Autoridad Gubernativa para que pueda limitar el número de participantes, especialmente si utilizan vehículos.

Por su parte, la Subdelegación del Gobierno de **León** señala que el incumplimiento de la obligación de comunicar una manifestación dentro del plazo legalmente establecido no debe constituir "per se" causa fundada para proceder a la prohibición de la misma. Será incumplimiento cuando ocasione consecuencias que afecten al orden público.

4. PARTICIPACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS

Respecto de la participación de las Corporaciones Locales que introduce la Ley Orgánica 9/1999, de 21 de abril, la Subdelegación del Gobierno en **Teruel** señala que se observa en los informes municipales que, aunque son respetuosos con los postulados constitucionales, prefieren evitar enfrentamientos con partidos y sindicatos y nunca han puesto trabas al ejercicio de este derecho, con lo que queda en entredicho el loable propósito de dar a conocer las circunstancias que concurren en el itinerario propuesto en la comunicación.

La Subdelegación del Gobierno en **Zaragoza** considera que las Leyes Orgánicas 4/1997 y 9/1999, han introducido modificaciones razonadas en su articulado, destacando las del informe no vinculante de las Alcaldías, que se valora como un acierto, en tanto en cuanto puede reforzar denegaciones y/o cambios de itinerario, así como la definición de organizador o promotor en las concentraciones no comunicadas.

La Delegación del Gobierno en **Asturias** indica que, al no existir una línea jurisprudencial unánime sobre la idoneidad del espacio público afectado por ser un “espacio de participación”, son los informes de las Policías Locales los que facilitan a la autoridad gubernativa los elementos fácticos en base a los cuales pueda motivarse la Resolución que corresponda dictar. Aquí es preciso constatar la precariedad del plazo de 24 horas que se les confiere y las diferentes dotaciones entre municipios, lo que origina en muchos casos que la apreciación policial no esté sustentada en un informe técnico. Una reciente sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, establece la necesidad de que consten en el expediente informes técnicos de mayor amplitud que los que vienen siendo remitidos.

Por ello, de consolidarse esta línea jurisprudencial, la Delegación del Gobierno en Asturias considera preciso ampliar el plazo de 24 horas que se confiere a los Ayuntamientos para que remitan sus informes.

Por último, la Delegación del Gobierno en el **País Vasco** señala que la reforma introducida por la Ley Orgánica 9/1999, que posibilita las intervenciones complementarias de los Ayuntamientos afectados por manifestaciones, permite enriquecer la motivación de las resoluciones de la Autoridad gubernativa.

5. DIVERSOS ASPECTOS RELATIVOS AL EJERCICIO DEL DERECHO

La Delegación del Gobierno en **Navarra** enfoca la cuestión desde aquellas conductas que conculcan el principio de buena fe, los derechos fundamentales de terceros y suponen abuso del derecho con el objetivo de dar publicidad a la reunión, simular un falso victimismo o ejercer presión sobre las autoridades y el resto de la sociedad.

En lo referente al ejercicio del derecho, la Delegación en Navarra observa una casuística que muestra cómo en ocasiones los manifestantes discurren en grupos de diecinueve personas a fin de evitar que sus manifestaciones se incluyan dentro del ámbito de la ley. En otras ocasiones un grupo, también inferior a veinte personas, se sitúa con pancartas y profiriendo gritos ante los domicilios de los políticos a fin de hacer oír sus reivindicaciones.

Otras manifestaciones se presentan con un objeto encubierto, pues en realidad se utilizan para impedir otros actos, como es el caso de las convocatorias en zonas comerciales cuando mayor afluencia de ciudadanos acude a realizar sus compras, tales como los regalos de Navidad, impidiendo dicha actividad.

Para la Delegación del Gobierno en Navarra, la mayor gravedad la revisten las concentraciones ante domicilios de cargos públicos que atentan contra su derecho a la intimidad, o la utilización de caretas con rostros de hombres públicos, cuyo último objetivo es convertir las reuniones en medios de presión y coacción, lo que tiene especial importancia cuando esos cargos públicos se ven obligados a llevar escolta por razones de seguridad.

Otro problema que observa la Delegación en Navarra es la amplitud de las actividades que los comunicantes quieren incluir en el ámbito del derecho de reunión. En principio una manifestación debería referirse al tránsito a pie, como se recoge en la Sentencia de 17 de noviembre del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, sin embargo, la realidad muestra cómo se incluyen en el concepto de reunión paseos cicloturistas o activida-

des que tienen un mejor encaje en el ámbito de los espectáculos. Tampoco son infrecuentes las manifestaciones acompañadas de instalación de escenarios, paneles, equipos de megafonía, etc., o el reparto de productos cuando se trata de agricultores o productores.

Los organizadores creen que la comunicación supliría la solicitud de los correspondientes permisos municipales o de otros requisitos como el de contar con el carnet de manipulador de alimentos necesario para preparar bocadillos etc. Todo ello debería contar con algún tipo de regulación especial.

La Delegación del Gobierno entiende que los lugares por los que transitan las manifestaciones deberían ser preferentemente peatonales. Los cortes de carreteras provocando la ralentización de la circulación o impidiendo el tránsito de vehículos no deberían estar amparados por el derecho de reunión. Deberían limitarse, asimismo, las manifestaciones diseñadas para discurrir en sentido contrario a la circulación y las previstas para horas nocturnas.

Se hecha en falta, asimismo, una mayor regulación de las reuniones en lugares cerrados, ya que hay antecedentes de reuniones muy problemáticas como las de HB en el Frontón Labrit donde se quemaron banderas y se exhibieron anagramas de ETA.

Por último, en el supuesto de ser necesaria la intervención de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado para suspender o disolver una reunión o manifestación, hay que tener en cuenta la exigencia recogida en el artículo 540 del Código Penal, según la cual dicha actuación no podrá salirse fuera de los casos expresamente permitidos en las Leyes, lo que puesto en relación con el último párrafo del artículo 5 de la Ley reguladora del Derecho de Reunión que exige una comunicación previa a los recurrentes en la forma legalmente prevista, podría crear problemas graves a la Administración, por lo que, ante la falta de concreción de la forma, debería entenderse que un apercibimiento verbal a los asistentes sería justificativo sin necesidad de tener que realizar un acto administrativo escrito.

Por su parte, la Subdelegación del Gobierno en **Alicante** señala que en ocasiones el ejercicio de este derecho se utiliza como elemento de presión o, casi, coacción. Tal sucede cuando para conseguir un acuerdo se convocan manifestaciones cíclicas durante largos períodos de tiempo. Otras veces se entra en colisión con la Ley de Seguridad Vial, cuando se utilizan arterias de la Red de Interés General del Estado (RIGE) en el itinerario de estas manifestaciones, e incluso vías férreas.

Se crea confusión o distorsión cuando estos actos se pretenden realizar con vehículos, tanto ligeros como pesados, en las distintas vías públicas, o cuando la manifestación se celebra con proliferación de ruidos producidos por pitos, bocinas, etc., que pueden llegar a perturbar el funcionamiento de los centros de trabajo.

Como última dificultad se expone, que a veces, en las movilizaciones de estudiantes, los comunicantes de la manifestación son menores de edad.

En otro orden de cosas, la Subdelegación en **León** indica que debería asegurarse un mecanismo de resarcimiento ágil y rápido de los daños a bienes públicos y gastos de dietas, gasolina, etc., que se ocasionen por alteraciones del orden público donde intervengan Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Los gastos y daños causados deberían servir para la graduación de la sanción a imponer.

Para La Subdelegación del Gobierno en **Salamanca**, la expresión que utiliza la Ley en el capítulo IV, de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones, se con-

creta en tres supuestos: concentración, manifestación, o ambas a la vez. Con frecuencia comunicaciones previas de concentraciones derivan posteriormente, y sin haberlo comunicado, en manifestaciones itinerantes o viceversa.

En consecuencia, la Subdelegación en Salamanca sugiere dar nueva redacción al apartado d) del art. 9: "si se trata de una manifestación estática (concentración) o de una manifestación itinerante por vías públicas, o admite ambas posibilidades, indicando expresamente el itinerario proyectado cuando se prevea la circulación por vías públicas y el lugar exacto de la concentración (manifestación estática)".

Una segunda propuesta se refiere a que el incumplimiento durante la manifestación de la circunstancia descrita en la comunicación tal y como establece el apartado d) del mencionado art. 9, además de dar lugar a la infracción grave prevista en el art. 23 c) de la Ley 1/1992, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, pudiera posibilitar la disolución de la manifestación o concentración en la fase no comunicada, añadiendo para ello un apartado d) al art. 5 de la Ley reguladora del Derecho de Reunión: "d) cuando se incumpliére el lugar y circunstancias previstas en el apartado d) del art. 9 de la propia ley".

La última reforma legal propuesta por la Subdelegación en Salamanca, motivada por la frecuencia con que últimamente los participantes en reuniones y manifestaciones, ocultan el rostro haciendo difícil o imposible su identificación, es la adición de un nuevo apartado al art. 5 de la Ley 9/1983: "e) participar en la reunión o manifestación con caretas, cascos, pasamontañas u otras prendas que impidan o dificulten la identificación de las personas participantes, especialmente si estas son organizadoras o promotoras".

6. LA SITUACIÓN EN EL PAÍS VASCO

El Delegado del Gobierno manifiesta que tanto su intervención como la de los Subdelegados del Gobierno en la Comunidad Autónoma del País Vasco resulta mínima, dado que la competencia en esta materia corresponde al Gobierno Vasco.

Referido al País Vasco sugiere que sería muy conveniente que la Ley "impusiese el informe del Subdelegado del Gobierno correspondiente, al menos en las manifestaciones que por sus convocantes, lemas o recorridos, afectasen a la Administración General del Estado".

Al igual que la Delegación del Gobierno, la Subdelegación del Gobierno de Álava, manifiesta que la Administración Autonómica ha asumido las competencias en materia de derecho de reunión, en virtud de lo dispuesto en la Disposición Adicional Única de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, en conexión con el art. 17 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, lo que impide que se pueda realizar aportación alguna que se fundamente en la aplicación de la Ley reguladora del Derecho de Reunión.

Esta asunción de competencias sin límite o condiciones, sería el origen de una grave anomalía en la aplicación de la Ley Orgánica citada. Así, la ausencia absoluta de información a la Autoridad gubernativa de las concentraciones o manifestaciones que tienen lugar en la Comunidad Autónoma, impiden no ya preparar los dispositivos oportunos para proteger los bienes del Estado, sino también, un seguimiento con fines informativos, de los actos que se realizan. Tal carencia de información es más rechazable cuando las manifestaciones prevean discurrir delante de edificios de la Administración del Estado, ante la posibilidad de que se creen alteraciones del orden público frente a los mismos, o incluso agresiones.

II

**JURISPRUDENCIA
SOBRE EL DERECHO DE
REUNIÓN 2002**

1. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

Sentencia 159/02. Juzgado de lo Contencioso Administrativo Nº 2 de Granada
En Granada, a 10 de junio de 2002.

Antecedentes de Hecho

PRIMERO.- Por resolución del Ministerio del Interior de 5 de noviembre de 2001 se desestimó el recurso de alzada interpuesto contra la resolución de la Delegación del Gobierno en Andalucía que impuso al recurrente la sanción de multa tipificada en el artículo 23, c) y n) de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

SEGUNDO.- La parte actora interpuso recurso contencioso-administrativo, presentando demanda con la súplica de que se dicte sentencia por la que se anule la resolución recurrida.

TERCERO.- Admitida la demanda, se dio traslado al demandado, citando a las partes para la celebración de la vista, la cual tuvo lugar con el resultado que consta en acta.

Fundamentos de Derecho

PRIMERO.- Se deduce pretensión respecto de la resolución del Ministerio del Interior de 5 de noviembre e 2001, desestimatoria del recurso de alzada interpuesto contra la resolución de la Delegación del Gobierno en Andalucía, que impuso al recurrente la sanción de multa de 250.000 ptas., como autor de infracción tipificada en el artículo 23, c) y n) de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

SEGUNDO.- Uno de los ejes principales de la impugnación efectuada es la falta de culpabilidad del recurrente y la vulneración de la presunción de inocencia. Se dice que no se puede reprochar al recurrente, como promotor de la manifestación, que un determinado número de vehículos circulase a velocidad anormalmente reducida, ocasionando grandes retenciones en la circulación.

Hemos de recordar que la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía declaró conforme a Derecho la resolución de la Subdelegación del Gobierno en Granada por la que se prohibió la manifestación que ha originado la sanción impugnada.

En la misma se manifestaba que la interrupción del tráfico en la carretera de Bailén - Motril, ante la inexistencia de vías alternativas, implicaba una amenaza para el orden público.

Sin embargo, la misma se llevó a cabo, y el recurrente repite en la demanda su condición de promotor, por lo que es una temeridad afirmar que promovió una manifestación que estaba "autorizada".

En todo caso, obran en el expediente las actas con las manifestaciones de los agentes de la autoridad, reflejando lo que habían constatado personalmente, siendo inne-

cesario, por conocida, traer a colación la doctrina jurisprudencial sobre la presunción de veracidad de la que gozan estos documentos.

Sabía que estaba prohibida y, además de ser su promotor, participó en ella, por lo que la ausencia de culpa y la vulneración de la presunción de inocencia no pueden mantenerse seriamente.

TERCERO. De igual modo, no puede acogerse el segundo motivo de impugnación, que se haya sancionado por dos infracciones sin concretar la sanción de multa de cada una.

Los hechos sancionados son tanto la celebración de la manifestación prohibida, como haber causado un desorden grave en la vía, siendo consideradas ambas por el artículo 23 como graves.

Conforme al artículo 28.1.a), la sanción prevista es cincuenta mil una pesetas a cinco millones de pesetas, para infracciones graves.

Al imponerse una sanción de multa de 250.000 ptas. por ambas infracciones graves, es claro que la misma ha de estimarse proporcionada a los hechos denunciados y posteriormente sancionados.

El hecho de haberse impuesto una única sanción no implica causa de nulidad por redundar ello en beneficio del recurrente, por el juego de la institución del concurso ideal de delitos, bien que no se haya impuesto la sanción en el grado máximo, lo que no supone obstáculo alguno por suponer, como ya manifestamos, un beneficio para el recurrente.

CUARTO.- Por último, la falta de motivación de la resolución no puede ser acogida, ya que existe y pone de manifiesto los hechos y fundamentos de derecho en los que se basa la resolución. Desde que se le dio traslado de la denuncia el recurrente ha tenido conocimiento del hecho por el que se le incoa expediente sancionador, habiendo realizado alegaciones e interpuesto recurso en vía administrativa, bastando que la motivación refleje las causas de la sanción, aunque sea de manera concisa y sucinta.

QUINTO.- El artículo 139.1 LJ establece que "En primera y única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas, razonándolo debidamente, a la parte que sostuviere su acción o interpusiere los recursos con mala fe o temeridad. No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, se impondrán las costas a la parte cuyas pretensiones hayan sido desestimadas cuando de otra manera se haría perder al recurso su finalidad"

El párrafo segundo supone una quiebra imperativa al principio subjetivo; sin fundamento en ningún otro criterio o principio que no sea el meramente crematístico, ya que las costas se impondrán a la parte vencida, con independencia del principio sancionador o del vencimiento, pues si esto no se hiciera así, el recurso perdería su finalidad, como ocurre en los presentes autos.

Fallo

1º.- DESESTIMAR el recurso contencioso-administrativo interpuesto por D. ... contra la resolución del Ministerio del Interior de 5 de noviembre de 2001, por ser ajustada a Derecho.

2º.- Imponer las costas del recurso a D. ...

Sentencia 281/02. Juzgado de lo Contencioso administrativo N° 3 de Granada
En la ciudad de Granada, a 5 de diciembre de dos mil dos.

Antecedentes de Hecho

PRIMERO.- Interpuesto el recurso se admitió la demanda. En el Suplico solicitaba la parte actora que, tras los trámites legales, se dictase sentencia por la que se anule y deje sin efecto la sanción impuesta, con imposición de costas a la Administración actuante.

Se ordenó su traslado a la Administración demandada a quien se reclamó el expediente administrativo. Convocadas las partes para la celebración de la Vista, el demandante se ratificó en su demanda y la Administración contestó. La Vista se desarrolló en los términos reflejados por el acta que obra en autos, donde se recibió el pleito a prueba.

SEGUNDO.- En la tramitación del presente recurso, se han observado las prescripciones legales esenciales.

Fundamentos de Derecho

PRIMERO.- El objeto del presente Recurso Contencioso Administrativo, es la Resolución de 16-05-02 -dictada por el Subdirector General del Ministerio del Interior- desestimatoria del Recurso de Alzada interpuesto por el demandante contra la Resolución de 26-02-02 -dictada por el Subdelegado del Gobierno- por la que se le sanciona con multa de 450'76 € por una infracción del art. 23 c) de la LO 1/92, de 21 de febrero, por la celebración de una manifestación incumpliendo los arts. 8, 9, 10 y 11 de la LO 9/83.

Argumenta el demandante, en apoyo de su pretensión revocatoria, infracción del art. 8 de la L.O. 9/83 porque fue sancionado como promotor u organizador de la manifestación, cuando lo cierto es que no reúne tal condición.

Efectivamente, la Resolución sanciona al demandante en su "calidad de organizador y promotor" de la manifestación; sin embargo, ha quedado documentalmente acreditado que la manifestación estaba organizada por el colectivo o entidad denominada "Mesa del Agua de las Comarcas Baza-Huércar", que en la comunicación preceptiva del art. 9 LO 9/83 designó como representante al Sr. Alcalde de Baza. Así consta acreditado por el texto de dicha comunicación a la Autoridad gubernativa, aportada a la vista oral. Si bien el demandante Sr. .. era vocal de la Mesa del Agua y asistió a la manifestación, el representante legal de la organización que convocaba era el Sr. Alcalde de Baza y por ello sólo éste podría reunir la cualidad o condición de promotor u organizador de la manifestación responsable del buen orden de las reuniones y manifestaciones, conforme al art. 4 de la LO 9/3; por ello debe declararse disconforme a derecho -en concreto al art. 130 de la L. 30/92- la Resolución impugnada.

SEGUNDO.- No procede hacer imposición en costas, conforme al art. 139 LJCA 29/98 de 13 de julio, dado que no se aprecia temeridad o mala fe en ninguna de las partes.

TERCERO.- Las sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, son susceptibles de Recurso de Apelación, con las excepciones de las letras a) y b) del Apartado 1 del art. 81 de la L.J.C.A. 29/98 de 13 de julio. En el proceso que nos ocupa, de cuantía inferior a 18.030,36 € no cabe Recurso de Apelación.

Vistos los preceptos legales citados y demás de general aplicación EN NOMBRE DE S. M. EL REY y por la autoridad conferida por el pueblo español,

Fallo

1º ESTIMO el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Letrado D. ..., en nombre y representación de D. ..., contra la Resolución de 16-05-02 dictada por el Subdirector General del Ministerio del Interior.

2º Anulo dicha Resolución por no ser conforme a derecho.

3º No se hace expreso pronunciamiento sobre las costas.

**Sentencia de 18 de noviembre de 2002. Tribunal Superior de Justicia de Málaga
Sala de lo Contencioso-Administrativo**

En la Ciudad de Málaga a dieciocho de noviembre de dos mil dos.

Antecedentes de Hecho

PRIMERO.- Por el Procurador Sr..., en representación de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras en Málaga, se interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución de la Subdelegación del Gobierno en Málaga de 7 de noviembre de 2.002, registrándose el recurso con el número 1.948 del año 2.002 y de cuantía indeterminada.

SEGUNDO.- Admitido a trámite, se tuvo por interpuesto recurso contencioso-administrativo, convocándose a comparecencia a la parte recurrente, la Administración demandada y el Ministerio Fiscal, que se celebró el día 14 de noviembre de 2.002, quedando los autos pendientes para dictar la resolución procedente.

TERCERO.- En la tramitación de este procedimiento se han observado las exigencias legales.

Fundamentos de Derecho

PRIMERO.- La defensa de la recurrente - Confederación Sindical de Comisiones Obreras-, vino a interesar en la comparecencia celebrada, el dictado de sentencia estimando el recurso planteado, anule el acto administrativo impugnado declarándolo no conforme al ordenamiento jurídico, manteniendo el lugar de concentración propuesto -inmediaciones de la Subdelegación del Gobierno en Málaga-, o subsidiariamente la

Avenida de Cervantes o la Plaza de la Marina; invocando en apoyo de tal petición la falta de motivación en relación a la zona de seguridad que se trata de proteger ante la celebración de la cumbre Hispano-Francesa en idéntico horario, fecha y lugar que la concentración interesada en defensa del subsidio agrario y contra la modificación de la AEPSA -antiguo PER-; así como la vulneración del derecho fundamental de reunión, cuyo ejercicio quedaría sin contenido de no autorizarse el lugar indicado como principal, o en su caso, los solicitados subsidiariamente.

Por su parte, el Sr. Abogado del Estado, opuso la desestimación del recurso, ante la alternativa ofrecida por la Administración -Plaza de la Merced-, por estrictas razones de seguridad al coincidir con la citada cumbre bilateral, precisando que dicho lugar dista unos 200 metros del designado por la parte recurrente, de modo que la repercusión mediática de la cumbre se extendería a la concentración, dándole plena virtualidad y eficacia.

SEGUNDO.- Para realizar el juicio del acto recurrido conviene precisar, tal y como hacíamos en nuestra sentencia de 15 de febrero de 2.001, que como ha declarado el Tribunal Constitucional en su sentencia número 6/1982, de 16 de junio, dictada en el recurso de amparo número 93/1981, que el derecho de reunión como todo derecho fundamental tiene sus límites, por no ser un derecho absoluto ilimitado, es un derecho subjetivo de ejercicio colectivo, que al ser realizado incide en el derecho y en los intereses de otros ciudadanos y en la utilización exclusiva de bienes públicos, posibilitando, a veces, la alteración de la seguridad ciudadana y del orden general, que corresponde garantizar y salvaguardar al poder público.

Es por ello por lo que el art. 21 de nuestra Constitución dispone que "en los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes", norma que ha sido desarrollada por el artículo 10 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión, modificada por la Ley Orgánica 9/1999, de 21 de abril, que habilita a la autoridad gubernativa a establecer una prohibición absoluta o condicionada ("...o, en su caso proponer la modificación de la fecha, lugar, duración o itinerario de la reunión o manifestación").

Ahora bien, establece también el Tribunal Constitucional que la única causa de prohibición, la que afecta al orden público, tiene que objetivarse en un riesgo específico, lo que implica que la prohibición sólo puede basarse en hechos objetivos y no en meras posibilidades de alteración del orden público, con peligro para personas y bienes, puesto que en el caso de que las mismas se produjesen, la autoridad podría, restablecer el orden perturbado con todos los medios a su alcance, respetando siempre la Constitución y las leyes. Por otra parte, hay que reconocer que el orden público es un concepto jurídico indeterminado cuya integración corresponde al intérprete, en este caso al Tribunal, que debe realizarla dentro del marco constitucional, en relación con el reconocimiento de los derechos fundamentales.

Por otra parte, y de acuerdo con la doctrina establecida con carácter general por la Jurisprudencia, tal y como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de diciembre de 1994, el derecho de reunión reconocido en el artículo 21 de la Constitución, cuyo concepto no aparece delimitado en aquélla, es uno de los fundamentales recogidos en nuestra vigente Primera Ley de la Nación, derecho fundamental que, según precisó la Sentencia de 5 de abril de 1982, deviene desde el art. 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948 e, igualmente, está consagrado en

el art. 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 19 de diciembre de 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 aún 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 de enero de 1982, "no existen derechos ilimitados".

En relación con el derecho de reunión en concreto, la Sentencia del mismo Tribunal Constitucional de 29 de marzo de 1990, establecía que "de la exégesis del art. 21 de la Constitución queda suficientemente claro que dos son los límites o requisitos constitucionales que han de cumplir los ciudadanos que decidan manifestarse en una vía pública: que la reunión sea pacífica y que anuncien a la Autoridad el ejercicio de su derecho", añadiéndose por lo que a la obligación de comunicar previamente a la Autoridad gubernativa se refiere, que la misma sólo es exigible con respecto a las reuniones en lugares de tránsito público, comunicación que en la actualidad se rige por los artículos 8º y siguientes de la Ley 9/1983, -modificada por la Ley 9/1999-, de cuyo régimen la Sentencia citada destaca que con dicha comunicación no se trata de interesar solicitud de autorización alguna, pues el ejercicio de este derecho fundamental se impone por su eficacia inmediata y directa, sin que pueda conceptuarse como un derecho de configuración legal, ya que con la aludida previa comunicación tan sólo se efectúa una declaración de ciencia o de conocimiento, a fin de que la autoridad gubernativa pueda adoptar las medidas pertinentes para posibilitar tanto el ejercicio en libertad del derecho de los manifestantes como la protección de los derechos y bienes de la titularidad de terceros, estando aquélla legitimada a modificar las condiciones del ejercicio del derecho de reunión e incluso, a prohibirlo, previa la realización siempre del oportuno juicio de proporcionalidad no siendo reconducible a ningún género de manifestación de autotutela.

TERCERO.- En definitiva, el derecho de reunión, según ha reiterado el Tribunal Constitucional, 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 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- (por todas, STC 85/1988). También ha 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, pues 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 (STC 66/1995, de 8 de mayo). No obstante, también se manifiesta en dicha sentencia que, al igual que los demás derechos fundamentales, el derecho de reunión no es un derecho absoluto o ilimitado. El propio texto constitucional en su artículo 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 las personas y bienes.

CUARTO.- Como declaramos en nuestra sentencia de 15 de febrero de 2.001, cuya doctrina estamos transcribiendo, la cuestión de fondo aquí enjuiciada es, precisamen-

te, la de la corrección constitucional de la ponderación efectuada por la autoridad gubernativa, entre el ejercicio del derecho de reunión y el referido límite constitucional, todo ello desde la perspectiva de la repercusión de ese ejercicio en el orden y la seguridad públicas. En este sentido, y como se desprende de la Sentencia del Tribunal Constitucional 66/1995, de 9 de mayo, la aplicación del límite previsto en el art. 21.2 de la Norma Fundamental y en el art. 10 de la Ley Orgánica 9/83, reformada por la Ley Orgánica 9/1.999, 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 recoger la resolución modificativa a tal efecto la correspondiente motivación;
- 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 lo tanto, necesidad de la medida prohibitiva para salvaguardar el orden público sin peligro para personas y bienes; y,
- 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 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.

QUINTO.- En el presente caso, la Subdelegación del Gobierno de Málaga, modificó el lugar de la concentración, autorizando su desarrollo en la Plaza de la Merced, en igual horario que el solicitado por la Central Sindical convocante, justificando y razonando el cambio en base a tres motivos fundamentales: a) incompatibilidad con los actos a celebrar con motivo de la cumbre Hispano-Francesa, al coincidir en horario, fecha y lugar -Palacio de la Aduana. b) Celebración de una parada militar en los alrededores de la zona de celebración de la cumbre. c) La zona de seguridad dispuesta al efecto coincide con el lugar propuesto para la concentración -Cortina del Muelle,

Molina Larios, Cister, Alcazabilla, Plaza María Guerrero, Avenida de Cervantes, Ayuntamiento y Plaza de la Marina.

Tales circunstancias, plenamente acreditadas, y no discutidas por la parte recurrente, hacen que en el supuesto enjuiciado, el juicio de proporcionalidad necesario para limitar el derecho de reunión y manifestación resulte plenamente acertado y por ende, jurídicamente correcto, debiendo pues rechazarse los argumentos de la demandante en base a las siguientes razones:

- 1.- la motivación de la zona de seguridad viene implícita en la necesidad de velar por el mantenimiento del orden público en las inmediaciones de la sede donde se celebrará la cumbre bilateral -Palacio de la Aduana-, siendo notorio que las vías señaladas circundan, en efecto, el edificio, lo que justifica la idoneidad, también de los lugares señalados subsidiariamente por la recurrente para la concentración.
- 2.- El ejercicio del derecho de reunión no queda vacío de contenido con el cambio de lugar de concentración, dada la proximidad entre el autorizado -Plaza de la Merced-, y el pedido -inmediaciones de la Subdelegación del Gobierno-, su céntrica ubicación y la evidente repercusión mediática que tendrá aquélla, al coincidir con la cumbre Hispano-Francesa.

SEXTO.- No se aprecia temeridad ni mala fe en las partes en orden a la condena en costas.

Vistos los preceptos legales de general aplicación,

Fallamos

DESESTIMAR el recurso contencioso-administrativo entablado por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras en Málaga, manteniendo la modificación de lugar propuesta por la Administración demandada para el ejercicio del derecho de reunión. No procede hacer imposición de costas.

Sentencia de 14 de junio de 2002 (Recurso 628/02)
Tribunal Superior de Justicia de Andalucía sede, de Sevilla, Sala de lo
Contencioso-Administrativo, Sección Primera
Recurso N° 628 de 2002

En la ciudad de Sevilla, a catorce de junio de dos mil dos...

Antecedentes de Hecho

PRIMERO.- El recurso se interpuso el día 10 de junio de 2002, contra la resolución citada.

SEGUNDO.- En el escrito de interposición los demandantes expusieron los fundamentos de hecho y de derecho en que basaban su pretensión de declaración de nulidad de la resolución recurrida dejando sin efecto la prohibición del itinerario solicitado y la consiguiente alternativa propuesta.

TERCERO.- La Sala en el mismo día tuvo por interpuesto el recurso, y de conformidad con lo establecido en el artículo 122 de la Ley de la Jurisdicción convocó a los recurrentes, al Sr. Abogado del Estado y al Ministerio Fiscal a la audiencia prevista en la Ley, señalando para la misma el día 13 de los corrientes a las 12 de su mañana, advirtiéndolo a las partes que podrían valerse de cuantos elementos de prueba desearan aportar en ese acto. En la mencionada providencia la Sala designó al Ponente que por turno correspondía.

CUARTO.- La Sala mediante oficio firmado por la Secretaría de la misma, recordó el siguiente día 11 a la Administración, la inmediata remisión del expediente y recibido el mismo el día 12, se puso de manifiesto en la Secretaría a las partes personadas.

QUINTO.- En el día y hora señalada se constituyó la Sala en audiencia pública con la presencia de las partes, y concedida la palabra a la recurrente la misma formuló cuantas alegaciones consideró convenientes en defensa de su derecho, aportando como documentos que la sala aceptó y que quedaron unidos a los Autos, la comunicación a la Subdelegación del Gobierno por el Sindicato Unión General de Trabajadores de la manifestación celebrada el día 9 de los corrientes en esta ciudad, así como dos documentos más en los que se estudiaban tanto el itinerario de la manifestación como el propuesto por la Autoridad Gubernativa.

SEXTO.- Concedida la palabra al Sr. Abogado del Estado hizo las consideraciones que tuvo por convenientes, y solicitó la confirmación del acto recurrido. Pretendió la incorporación a los autos de un documento consistente en un informe emitido por la Jefatura Superior de Policía de Andalucía Occidental, Brigada Provincial de Información, sobre el itinerario propuesto por los convocantes de la manifestación prevista para el 22 de los corrientes, que la Sala acordó incorporar a las actuaciones haciendo constar en el acta la protesta del Letrado de los recurrentes.

SÉPTIMO.- La Sala otorgó la palabra al Ministerio Fiscal que expuso lo que tuvo por conveniente y concluyó solicitando la confirmación del acto recurrido.

OCTAVO.- El Tribunal antes de concluir la audiencia puso a disposición del Sr. Letrado de los recurrentes el informe incorporado a instancia del Sr. Abogado del Estado, facilitándole el tiempo que él mismo creyó conveniente para su instrucción, e instruido, le concedió la palabra advirtiéndole que debía ceñirse en su intervención al contenido de aquél, lo que, efectivamente, así hizo el Letrado exponiendo cuanto consideró oportuno.

NOVENO.- Concluida la intervención del Letrado, el Presidente declaró finalizada la Audiencia, y dejó la causa vista para sentencia, firmando el Tribunal y las partes el acta levantada. Seguidamente se procedió a la votación y fallo, plasmándose la opinión mayoritaria en el texto que sigue y la discrepante en el voto particular que como integrante de la sentencia se adjunta.

Fundamentos de Derecho

PRIMERO.- El recurso plantea un motivo de nulidad de pleno derecho de la resolución recurrida, puesto que, a su juicio, la misma se ha dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, incurriendo de este modo en el vicio a que se refiere el artículo 62.1.e) de la Ley 30 de 1992. En concreto entienden los demandantes que se ha omitido el trámite preceptivo de audiencia al Ayuntamiento en cuyo término municipal se celebra la manifestación comunicada.

El artículo 9.2 de la Ley Orgánica 9 de 1983, de 15 de julio, en la redacción dada al mismo por la Ley Orgánica 9 de 1999 de 21 de abril, afirma que: "La autoridad gubernativa notificará al Ayuntamiento afectado los datos contenidos en el escrito de comunicación, excepto cuando se trate de una convocatoria urgente de las previstas en el párrafo segundo del artículo anterior, a fin de que éste informe en un plazo de veinticuatro horas sobre las circunstancias del recorrido propuesto. El informe se referirá a causas objetivas tales como el estado de los lugares donde pretenda realizarse, la concurrencia con otros actos, las condiciones de seguridad de los lugares con arreglo a la normativa vigente y otras análogas de índole técnico. En todo caso, el informe no tendrá carácter vinculante y deberá ser motivado".

Para los demandantes resulta evidente que ese informe no se prestó, porque, según ellos, en las consideraciones que hace la resolución recurrida no se refiere a él, y, además, porque la decisión se adopta el mismo día en que se comunicó la existencia de la manifestación a la Autoridad Gubernativa, y, es claro, que en esa fecha no se había emitido el informe. Añade, además, la recurrente que es tan patente que no se tuvo en cuenta el informe, que asegura que no se solicitó, que nada se dice de él en la resolución combatida, y sí por el contrario se hace referencia a los medios que la Corporación Municipal va a poner a disposición de quienes acudan ese día a Sevilla para participar en esa manifestación.

Como se ve el motivo tiene una doble fundamentación, la relativa a la falta de informe, y, de otro lado, la de la no consideración del informe en la decisión, dada la premura con que aquella se produce.

En relación con la primera de ellas, no ofrece duda que la Delegación del Gobierno se dirigió al Ayuntamiento de Sevilla y le solicitó el preceptivo informe que previene el número 2 del artículo 9 de la Ley Orgánica 9 de 1983. Así resulta del expediente donde al folio nueve bis existe una comunicación del Secretario General de la Delegación del Gobierno en Andalucía al Excmo. Sr. Alcalde Presidente del Excmo. Ayuntamiento de Sevilla que lleva fecha de 6 de junio y hora de salida 12,18 del mismo día, fecha en que se comunicó la manifestación. De ese oficio resulta que se le trasladó el escrito de comunicación y se dice "que, en caso de existir reparos a alguno de los extremos planteados en dicho escrito, lo comunique a esta Delegación del Gobierno antes de las 12,00 horas del próximo viernes, día 7 de junio". Al folio catorce del expediente consta escrito firmado por el Intendente Mayor de la Policía Local de Sevilla respondiendo a la petición de la Autoridad competente, y que está registrado de entrada en la Delegación del Gobierno el día 7, y en hora no suficientemente identificada, pero, desde luego, anterior al momento en que se notificó a la demandante la decisión adoptada. En consecuencia está plenamente acreditado que la Autoridad competente solicitó el informe y éste fue emitido en tiempo y forma. Obsérvese que en las comunicaciones que se dirigen desde la Delegación del Gobierno tanto al Ayuntamiento como a

la Jefatura Superior de Policía y a la Unidad de Protección Civil en todas ellas se concedía un plazo que concluía el día 9, y esa fecha está enmendada manualmente y sustituida por la del día 7 en el que se remitieron los informes solicitados. Esa es la fecha que llevan los informes, y el hecho de que la resolución se date el día 6, pudo ser, como afirmó el Sr. Abogado del Estado, un simple error material.

Lo anterior es verosímil ya que ninguna razón existe para que la Autoridad dicte su acuerdo el mismo día en que recibe la petición puesto que dispone de 72 horas para ello. La mera confección del expediente administrativo en el que aparecen sucesivamente unidos los informes por este orden: Jefatura Superior de Policía, que lleva fecha de transmisión día 6 y hora 20,33, Ayuntamiento de Sevilla, Policía Local, que lleva fecha 7 y hora de transmisión 14,25, y Unidad de Protección Civil que se fecha el mismo día 7, invita a pensar que la decisión se acordó también ese mismo día, que es cuando se notificó. De todos modos, se adoptase la decisión el día 6 o el 7, es lo cierto que ello no influye a los efectos pretendidos de que incurra en nulidad de pleno derecho. En consecuencia procede desestimar el motivo de nulidad absoluta alegado. El procedimiento se cumplió, y se solicitaron los informes necesarios, que, por otra parte, se evacuaron entre los días 6 y 7 y la notificación se produjo este último día poco después de las 17 horas.

SEGUNDO.- Otro motivo de nulidad, en este caso de simple anulabilidad, que se opone a la decisión recurrida, es que no se ha dictado por órgano competente. Mantiene la demanda que la resolución se produce en el seno de la Subdelegación del Gobierno por el Secretario General de la misma, cuando el órgano competente para ello es el Sr. Delegado del Gobierno. Considera que ese proceder vulnera los artículos 10 de la Ley Orgánica del Derecho de Reunión y lo dispuesto en la Ley 6 de 1997, de 14 de abril de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado y el Real Decreto 1330 de 1997, de 1 de agosto, de integración de servicios periféricos y estructura de las Delegaciones del Gobierno. Según las normas citadas, en el caso de Sevilla la competencia le corresponde al Delegado del Gobierno y no al Subdelegado o al Secretario General de la Delegación.

Esa postura no puede compartirse; en primer término, son los mismos solicitantes de la comunicación quienes la dirigen a la Subdelegación del Gobierno, de modo que parece que están aceptando que éste es el órgano competente. Desde luego el Secretario General de la Delegación no dicta la decisión, sino que lo único que hace es trasladarla a los interesados. Materialmente el acto recurrido lo pronuncia el Subdelegado, pero como expresamente se recoge en el lugar de la firma lo hace por delegación autorizada mediante resolución publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Sevilla de 26 de abril de 1997. Como consecuencia de lo anterior el acto se atribuye a la Autoridad delegante, que es quien realmente la dicta de acuerdo con lo establecido en el art. 13.4 de la LPC."

TERCERO.- Otro motivo que la parte califica igualmente como de anulabilidad es el relativo al hecho de que no se le haya dado traslado del informe emitido por la Jefatura Superior de Policía, toda vez que, como asegura, la decisión que combate está fundada al menos en parte en el mismo, puesto que entrecomilla fragmentos de su texto. Afirma que ese hecho le genera indefensión y le perjudica gravemente, puesto que, como señala, al estar en presencia de un procedimiento que califica y con acierto de "rabiosamente" sumario sólo podrá conocerlo al examinar el expediente en el Tribunal.

Siendo cierto el argumento, sin embargo, nada añade a lo que hasta aquí se ha expuesto. Realmente la sumariada que impone este procedimiento abreviado dentro del proceso especial para la protección de los Derechos Fundamentales de la Persona hace que la plena cognición en el mismo se reserve para la audiencia que prevé la Ley en el art. 122 ante el Tribunal. El examen del acta y de los autos en su conjunto nos permite asegurar que los recurrentes no han estado en ningún momento indefensos, y que el Tribunal ha procurado que las partes estuvieran en pie de igualdad, otorgándoles las mismas oportunidades de defensa. El motivo, que, por cierto, los recurrentes condicionaron a poder en los autos, o, con más propiedad, en la audiencia manifestar sobre ese informe cuanto consideraran oportuno, decae por lo expuesto anteriormente.

CUARTO.- Procede antes de abordar el examen pormenorizado del fondo del asunto hacer unas consideraciones de orden general sobre el derecho de reunión. La Constitución Española dispone en el artículo 10.2 que "las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades 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 cuenta la regulación que de esos derechos han realizado los textos internacionales, y, sobre todo, nuestra Carta Magna conforme a la cual los Tribunales debemos interpretar y aplicar las normas. La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948 regula el derecho de reunión en su artículo 20 reconociéndoselo a toda persona y, en igual sentido, se manifiesta el artículo 11 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, si bien en este texto se establecen ya determinados límites al ejercicio del derecho. Finalmente, el art. 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 19 de diciembre de 1966, ratificado por España mediante instrumento de 13 de abril de 1977, reconoce el derecho de reunión pacífica, y señala que su ejercicio sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás, y ello, porque como dice el Tribunal Constitucional, en sentencia de 29 de enero de 1982, "no existen derechos ilimitados", véase la sentencia de esta Sala de ocho de octubre de dos mil uno.

La Constitución de 1978 en el artículo 21 reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas y afirma que su ejercicio no necesitará autorización previa. Añade el propio precepto que en los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes. El desarrollo del ejercicio del derecho que nos ocupa lo realizó la Ley Orgánica 9 de 1983, de 15 de julio, modificada por Ley Orgánica 9 de 1999, de 21 de abril.

El art. 10 de la Ley Orgánica, en la redacción dada por la Ley Orgánica 9 de 1999, dispone que "si la autoridad gubernativa considerase que existen razones fundadas de que puedan producirse alteraciones 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 art. 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".

QUINTO.- El Tribunal Constitucional ha elaborado una sólida doctrina sobre el ejercicio de este derecho fundamental de la que extraemos como hace el escrito de demanda la trascendental sentencia 66 de 1995, a la que con extensión, también, se refirió esta Sala en la resolución antes mencionada.

Destaca el Tribunal Constitucional, que "el primer requisito impuesto por la Constitución para poder aplicar el límite del art. 21.2 es la existencia de "razones fundadas" de alteración del orden público. Para que pueda prohibirse una concentración no basta, pues, la mera sospecha o la posibilidad de que la misma produzca esa alteración, sino que quien adopta esta decisión debe poseer datos objetivos suficientes, derivados de las circunstancias de hecho concurrentes en cada caso, a partir de los que cualquier persona en una situación normal pueda llegar racionalmente a la conclusión, a través de un proceso lógico basado en criterios de experiencia, que la concentración producirá con toda certeza el referido desorden público -naturalmente, con toda la certeza o seguridad que puede exigirse a un razonamiento prospectivo aplicado al campo del comportamiento humano-. En cualquier caso, como advierte correctamente la recurrente, si existen dudas sobre la producción de estos efectos, una interpretación sistemática del precepto constitucional lleva a la necesaria aplicación del principio de *favor libertatis* y a la consiguiente imposibilidad de prohibir la realización de la concentración".

Poco más se puede añadir a lo expuesto; el límite para la prohibición, o, como en este caso ha ocurrido para el cambio de itinerario, lo sitúa la sentencia en la propia Constitución y en la existencia de razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes. El Tribunal es inequívoco en cuanto a que, en caso de duda en relación con la producción de esos efectos indeseados, debe prevalecer el principio de *favor libertatis*, y, por ello, el ejercicio del derecho fundamental de reunión. Ahora bien, matiza que quien adopta la decisión debe tener datos objetivos suficientes derivados de las circunstancias de hecho concurrentes en cada caso, a partir de los que cualquier persona en una situación normal pueda llegar racionalmente a la conclusión, a través de un proceso lógico basado en criterios de experiencia de que la concentración, manifestación en este supuesto, producirá con toda certeza el referido desorden público. A partir de este momento el Tribunal vuelve a matizar lo expuesto, y añade que la certeza o la seguridad que se exige a quien tiene la obligación de decidir en la búsqueda del interés general para hacerlo compatible con el derecho fundamental en juego, sólo puede hacerlo mediante un razonamiento prospectivo, por tanto referido al futuro, aplicado al campo del comportamiento humano.

Se extiende el Tribunal en la consideración del límite del artículo 21.2 que se refiere a la "alteración del orden público con peligro para personas o bienes". De su exposición destacamos las siguientes consideraciones: "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, 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. 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 el 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 pretender transmitir (salvo, claro es, que ese contenido infrinja la legalidad)". Sobre esta cuestión nada se discute en el proceso.

Como también queda claro que el Tribunal en este aspecto mantiene que las concentraciones o manifestaciones sólo podrán prohibirse, o modificar su itinerario, como en nuestro supuesto, 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, entendiéndose 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 las personas o a la integridad de bienes públicos o privados.

Otra idea que nos parece capital de la sentencia y que se enraíza en la esencia del derecho fundamental de reunión en su vertiente de manifestación, es la relativa a la afirmación de que "en una sociedad democrática, el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación, sino también un espacio de participación", y, añade, seguidamente, la sentencia que "precisamente, para hacer compatibles estos dos usos de los lugares de tránsito público, el art. 21.2, CE ha establecido la exigencia de la comunicación previa al objeto de que los poderes públicos puedan adoptar las medidas preventivas necesarias para lograr esa compatibilidad".

Conviene a los efectos del recurso, y para cuando debamos concretar a nuestro supuesto esta doctrina constitucional que resumimos, que reseñemos que cuando el Tribunal se plantea que "la autoridad gubernativa antes de prohibir una concentración o manifestación debe utilizar, si ello es posible, aplicando criterios de proporcionalidad la facultad que le reconoce el art. 10 Ley Orgánica 9/1983, reguladora del Derecho de Reunión y proponer las modificaciones de fecha, lugar o duración al objeto de que la reunión pueda celebrarse".

Continúa el Tribunal Constitucional asegurando que "es ésta última, sin embargo, una facultad que la Administración no puede ejercer de forma totalmente discrecional (STC 36/83), y que viene condicionada por la programación realizada por los promotores. Esto hará que, en ocasiones, la utilización de esta facultad de introducir modificaciones resulte vedada o, cuando menos, sometida a importantes condicionamientos. Por ejemplo, respecto a las alteraciones relativas al lugar de concentración o manifestación, la autoridad gubernativa deberá tener presente que este elemento objetivo configurador del derecho de reunión tiene en la práctica un relieve fundamental ya que está íntimamente relacionado con el objetivo de publicidad de las opiniones y reivindicaciones perseguido por los promotores por lo que ese emplazamiento condiciona el efectivo ejercicio del derecho. En realidad, 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". Y continúa la sentencia 66 de 1995 afirmando que: es más, incluso en los casos en los que los reunidos no pretendan comunicar sus opiniones a unos destinatarios específicos sino a la opinión pública en general, el lugar de la concentración no puede considerarse en absoluto indiferente y, en consecuencia, tampoco cabe hablar de discrecionalidad de la Administración al ofrecer lugares alternativos. Con ello no se trata sólo de afirmar que el lugar propuesto debe tener suficiente tránsito público como para garantizar la publicidad que constituye uno

de los elementos esenciales del contenido del derecho, sino que ese lugar debe garantizar una repercusión pública -en número y características de los destinatarios, es decir, de quienes pueden tener noticia de la reunión, incluidos los medios de comunicación- que se aproxime al máximo a la que pretendían alcanzar los promotores en el lugar por ellos programado".

El Tribunal en el supuesto al que se refiere la Sentencia, se trataba de una concentración, concluye haciendo referencia a lo que denomina "el juicio de proporcionalidad exigible" para comprobar si la medida impeditiva o modificadora en este caso del derecho de reunión cumple con los requisitos necesarios para superar ese test de proporcionalidad y así dice que 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".

Hasta aquí la exposición y, en algún aspecto, la glosa a la sentencia del Tribunal Constitucional 66 de 1995, de 8 de mayo, cuya doctrina nos proponemos aplicar para la resolución de la cuestión concreta que en el proceso debemos resolver.

SEXTO.- Estamos ya en condiciones de examinar el contenido del acto administrativo recurrido y que se somete a enjuiciamiento del Tribunal a través del procedimiento especial y sumario que establece la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en el artículo 122, dentro del Título V, Capítulo I, que dedica al procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona.

Por obvio que resulte es preciso sentar una base de partida que parece esencial. Como no podía ser de otra manera la decisión que consideramos es respetuosa con el ejercicio del derecho de reunión, en el sentido de que tiene conciencia de su condición de derecho fundamental básico, todos lo son, y no prohíbe su ejercicio. Por el contrario, intenta modular el mismo buscando en la medida más amplia posible conjugar su ejercicio con el interés general, y conciliando los límites constitucionales de prevenir la alteración del orden público, con peligro para personas y bienes, porque cree que existen razones fundadas para ello, con la ponderación y el equilibrio precisos para que el ejercicio de manifestación cumpla con los fines que sus organizadores pretenden y a los que tienen derecho. Desde este prisma y, desde luego valorando todos los intereses en conflicto, es como pretendemos examinar la cuestión a resolver.

Quienes organizan la manifestación y la comunican a la autoridad señalan un día, una hora y un recorrido. La hora las 19,30 del día 22 de junio del corriente, con una duración previsible de cuatro horas, y el itinerario lo describen del siguiente modo: "la manifestación comenzará en la Plaza Duquesa Cayetana de Alba, y circulará por Resolana, Parlamento de Andalucía, Muñoz León, Ronda de Capuchinos, María Auxiliadora, Recaredo, Avda. Menéndez Pelayo y Avda. del Cid". En el punto 2º de ese escrito que se registra en la Delegación del Gobierno el día 6 a las 9,20 horas, se describe el objeto de la manifestación que "es sensibilizar a la opinión pública sobre las políticas de ajuste neoliberal practicadas por los diferentes Gobiernos de la UE que están construyendo una Europa al servicio de los capitales y reivindicar una construcción europea basada en la justicia social y la solidaridad". En el punto 4º el escrito afir-

ma que "como medida de seguridad se establecerá un servicio de orden". Según resulta del expediente al que la Delegación del Gobierno acompaña unos documentos que denomina "agenda Delegado del Gobierno" consta que el día 31 de mayo los convocantes se reunieron con el Sr. Delegado, y el mismo día y hora en el que se presentó el escrito de petición de la manifestación se produjo otro encuentro, en el que las partes, según se deduce de la propia resolución, dialogaron sobre la cuestión que ahora resolvemos. Es obvio que no alcanzaron un acuerdo sobre el punto que les separa.

Al mencionado escrito de comunicación respondió la Administración con la decisión objeto del recurso en la que sin prohibir la manifestación propuso una modificación de itinerario con el recorrido siguiente: "salida desde el Puente del Alamillo para siguiendo por la calle Torneo, Plaza de Armas, Puente Cristo de la Expiración, finalizar en puerta Triana". Como consecuencia de lo anterior se interpuso el proceso.

SÉPTIMO.- Dice la resolución en el considerando cuarto que el itinerario previsto por los convocantes puede generar una alteración del orden público, con evidente peligro para personas y bienes. Es decir, cree la autoridad que en este caso se dan las circunstancias limitativas del derecho de reunión que recoge el art. 21.2 de la Constitución, ya que, según ella, existen razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas y bienes. Restricciones que concuerdan con los textos internacionales ya citados. Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 20, Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, artículo 11, que ya de modo explícito señala los límites al derecho de reunión, y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 21, y a los que se refiere el artículo 10 de la Constitución. Sin prohibir el ejercicio del derecho, la autoridad competente lo encauza, veremos si con acierto o sin él, apoyándose en la habilitación legal que para ello le otorga el artículo 10 de la Ley Orgánica 9 de 1983, en la redacción dada por la Ley Orgánica 9 de 1999, que le permite proponer la modificación de la fecha, lugar, duración o itinerario de la reunión o manifestación cuando concurran a su juicio las razones fundadas a que se refiere el artículo 21.2 de la Constitución.

Las razones que ofrece la Administración son que: "el lugar previsto para la finalización -Avda. del Cid-, coincide con el área de vallado de una de las zonas de seguridad establecida para la celebración de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno en Sevilla los días 21 y 22 de junio". Transcribe párrafos del informe que obra en el expediente y que firma el Comisario Jefe de la Brigada Provincial de Información de Sevilla, y que se refieren a la existencia en el punto donde se pretende concluir la manifestación que "incide directamente en la zona de seguridad establecida en torno al Hotel Alfonso XIII, lugar de residencia de las Autoridades durante su participación en los actos de la cumbre, donde han sido instalados con tal motivo, diferentes elementos de seguridad". Dice el informe que "entre estos elementos se encuentran unas vallas metálicas, con pesados anclajes de cemento, que afectan a varias calles, entre ellas la calle San Fernando y la propia Glorieta del Cid y que dificultan notablemente el tránsito de personas en circunstancias extraordinarias de aglomeración, como las previstas" y continúa el documento diciendo que "estas barreras físicas, eficaces como elementos de seguridad pasivos, suponen, por el contrario, un serio peligro en el caso de que se produzcan desplazamientos súbitos, masivos e incontrolados de público". Finalmente, el informe de la policía se cierra con otras dos afirmaciones en dos párrafos, el primero de los cuales mantiene que "asimismo retrasarían, dificultarían e incluso, en circunstancias extraordinariamente adversas, harían imposibles la rápida intervención de los servicios públicos de protección civil, bomberos, asistencia sanitaria o de cualquier

otro cuya utilización fuera precisa" y concluye manifestando que "por todo ello convendría participar a los organizadores todos estos extremos, a fin de que elijan otro lugar como punto de finalización de la manifestación referida, y así evitar riesgos graves y evidentes para la seguridad de los manifestantes".

La Sala desea destacar que en el expediente existen otros dos informes cualificados sin duda por los órganos que los emiten, y que si bien la resolución no se refiere a ellos de modo explícito, con certeza los tiene en cuenta, puesto que así se desprende de su tenor, como son el de la Policía Local de Sevilla en el que aconseja un recorrido prácticamente coincidente con el fijado por la Delegación del Gobierno tomando en consideración exclusivamente posibles problemas de tráfico, lo que no debe extrañar puesto que ese es su cometido esencial, la ordenación del mismo en el casco urbano, si bien se refiere a que podría ofrecerse el recorrido por el que iba a discurrir la manifestación sindical programada para el día 9 y que era muy semejante al comunicado en este caso.

Por lo que hace al informe de Protección Civil, el mismo concluye del siguiente modo: "en resumen, con absoluto respeto para el ejercicio del derecho constitucional de cualquier colectivo a manifestarse, en cumplimiento de la obligación de prevenir efectos dañosos, no sólo para el conjunto de los ciudadanos, sino para los propios manifestantes, el itinerario proyectado parece desaconsejable, máxime cuando sin renunciar a un trazado urbano, pueden eludirse los indicados focos de riesgo". El mismo documento dice en su inicio que el objeto de la protección civil es evitar o prevenir o "eliminar" los focos de riesgo, y se refiere a los peligros inherentes a cualquier concentración humana enumerando los factores que pueden incidir sobre la misma. Destaca también "las objeciones (al itinerario comunicado) que deben ser soslayadas" y que divide en dos grandes grupos: "en materia sanitario asistencial" y "en materia de seguridad propiamente dicha". Más adelante volveremos sobre este punto.

Un segundo aspecto en el que la decisión se basa para proponer el itinerario alternativo se refiere a la distancia existente entre el sitio de la conclusión de la manifestación y "el lugar habilitado por el Ayuntamiento de Sevilla junto a la bancada del río Guadalquivir para la celebración de una reunión festiva de cierre de jornada y del lugar autorizado para acampada de los manifestantes en el Parque del Alamillo, de tal manera que no queda en absoluto garantizada la seguridad de las personas y bienes (teniendo además en cuenta las previsiones de seguimiento de la convocatoria comunicadas por los propios organizadores) en su traslado desde el lugar de finalización de la manifestación al lugar de celebración de la reunión festiva, tránsito que requiere atravesar el centro histórico de la Ciudad, sin que se haya previsto por parte de los organizadores ninguna medida preventiva al respecto, como así se les ha solicitado en diversas reuniones mantenidas al efecto hasta la fecha".

El tercero de los motivos de ese considerando cuarto y que se refiere en concreto al "itinerario previsto (por el que podrían trasladarse 80.000 personas según previsiones de los propios organizadores) incluye el paso por:

- Una gasolinera cuyos depósitos almacenan 160.000 litros de gasolina, en una fecha en la que ha quedado suspendida toda autorización concedida por la Administración para la fabricación, venta, utilización y traslado de material piro-técnico y/o explosivo, como medida de seguridad reclamada por la Comandancia de la Guardia Civil de Sevilla para evitar incidentes en los días en que se celebrarán la huelga general y la Cumbre citada.

- Un Equipo Quirúrgico Municipal, cuyo acceso quedaría colapsado.
- Una estación de autobuses y Parque de Bomberos, que quedaría también prácticamente inmovilizado.
- Los Juzgados de la Ciudad, de los que el interés público exige una máxima eficacia durante los días de la citada Cumbre".

Conviene decir que en el expediente aparece incorporado con fecha 11 de junio y hora de las 10,58 un informe fechado en Barcelona el día 22 de febrero del corriente y otro remitido en igual día y hora sobre manifestaciones y movilizaciones en Barcelona en torno al Consejo Europeo. A este último se anexa un resumen de las personas interceptadas en las fronteras en los días previos al 15 de marzo de 2002, sus nacionalidades y los objetos peligrosos que se les ocuparon. Estos documentos se extienden en la consideración del entorno que rodea a estas manifestaciones legítimas y pacíficas que generalmente vienen siendo aprovechadas por grupos organizados y violentos ajenos a las mismas para provocar graves desórdenes públicos con peligro para personas y bienes.

Por último en el acto de la vista el Sr. Abogado del Estado aportó un amplio documento de la Brigada Provincial de Información de Sevilla, con material gráfico incluido, en el que se comprenden distintos anexos referidos a Centros Oficiales, Entidades Bancarias, Gasolineras, Centros Médicos, Establecimientos Comerciales y Mobiliario Urbano, lo que se denominaban "puntos sensibles de ser objetivos de actos vandálicos" y que se encuentran en el recorrido previsto. A la incorporación a los autos de ese informe se opuso la parte recurrente, no así el Ministerio Fiscal, y la Sala previa aceptación de la protesta de la demandante, lo unió a las actuaciones, dio al recurrente tiempo suficiente para su examen y le oyó sobre su contenido.

OCTAVO.- Tanto en el escrito de demanda como en el acto de la vista la parte demandante combate la resolución refiriéndose punto por punto a cada uno de sus argumentos. En cuanto a la existencia de las vallas que delimitan la zona de seguridad del lugar de alojamiento de los Mandatarios que asistirán a la Cumbre se dice que "no limitan totalmente el acceso hacia la citada Avda. del Cid, sino que únicamente circundan el Hotel Alfonso XIII y el edificio colindante, la antigua Fábrica de Tabacos, sede actual de la Universidad Hispalense. No se justifica debidamente tal circunstancia, sino que únicamente se refieren, como ha quedado expuesto, algunos extractos del informe policial citado".

Para la consideración de este punto de la resolución no es posible olvidar que la advertencia policial del peligro de las vallas como elemento pasivo se refiere al riesgo que las mismas pueden suponer para los propios manifestantes, en el supuesto nunca descartable, de que se produzcan súbitos, masivos e incontrolados movimientos o desplazamientos de público. El propio Comisario Jefe de la Brigada Provincial emite otro informe más completo y comprensivo, y relacionado con la manifestación y su entorno el mismo día 7, y con entrada en la Subdelegación del Gobierno a las 10 horas, en el que se refiere a estas vallas añadiendo que esa zona de seguridad reduce de modo notable la salida de los participantes, que se estiman en una cifra cercana o superior a las 100.000 personas.

La existencia de las vallas es un hecho que la autoridad debe valorar, como hizo, en su conjunto. La extensión de las mismas es bastante más amplia que la que le concede la parte demandante. Dificulta y mucho la circulación por la calle San Fernando

a la que divide en dos, y ésta constituye la arteria natural y fundamental de penetración al centro de la ciudad desde el lugar en que los organizadores pretenden que concluya la manifestación. Las vallas se extienden hasta más allá de la Glorieta del Cid y se dirigen sin solución de continuidad por la calle Palos de la Frontera. Ese argumento puede ser el principal en el que la Delegación del Gobierno se basa para proponer otro itinerario, pero no es el único, de modo que la consideración como inconveniente o desaconsejable del recorrido propuesto no se refiere sólo al final de la manifestación.

La defensa de los recurrentes considera carente de razón el segundo de los argumentos, que a su juicio, no resiste el más mínimo contraste con la regulación constitucional analizada. Añade que esas disquisiciones nada tienen que ver con el ejercicio del derecho fundamental de reunión, y, además, que tampoco son acertadas en cuanto a la distancia en sí y a la necesidad de atravesar necesariamente el centro histórico para acceder a esos lugares.

No podemos compartir esa postura de la parte. El Tribunal Constitucional refiere el juicio de proporcionalidad a la situación concreta con la que opera la Administración a la hora de prohibir o restringir, modificando el recorrido de la manifestación en este caso. Y eso tiene trascendental importancia porque no es idéntica ninguna situación con otra anterior o futura, y, por ello, es obligado operar con la realidad presente, con los antecedentes y con la actividad prospectiva necesaria para alcanzar la certeza lógica y relativa al comportamiento humano a la que se refiere la sentencia 66 de 1995.

Volviendo al informe policial del día 7 del corriente, folios 38 y siguientes del expediente, el mismo se refiere a los antecedentes de manifestaciones como la que nos ocupa, cita las ciudades de Gotemburgo (Cumbre del Consejo Europeo, del 15 al 17 de junio de 2.001), Barcelona (Cumbre del Banco Mundial, del 20 al 30 de junio de 2.001) y Génova (Cumbre del G-8, 8 de julio de 2.001) y la certeza de la asistencia a la misma de personas incontroladas pertenecientes a grupos radicales de España y del resto de Europa que actúan con tácticas de guerrilla urbana, y que, con toda probabilidad, aprovecharán el desarrollo de la manifestación o el momento inmediatamente posterior a la conclusión de la misma para mezclados con los participantes, o, aisladamente, atentar contra bienes privados y públicos con peligro incluso para las personas. El informe cifra su número en unos tres mil, dato que con ser relevante no es fundamental, puesto que sea esa la cifra, o, bien otra inferior, lo que cuenta es la decidida intención de causar daños y los medios eficaces de que se dispone para ello. Se enjuicia una situación concreta y a los precedentes hay que atenerse. Ese es un hecho insoslayable que la Delegación del Gobierno ha tenido en cuenta y que el recorrido comunicado favorece en gran medida.

Nadie, y menos este Tribunal, duda de la recta intención de los impulsores de la manifestación tanto al organizarla como al diseñar el recorrido. Es evidente que, en primer término, desean ejercer su legítimo derecho fundamental constitucionalmente reconocido a manifestarse, y que, además, pretenden, a través del ejercicio del mismo, únicamente cumplir los objetivos que señalan en el número 2 de su escrito de comunicación al que nos remitimos. Eso no está en debate. Pero, no es menos cierto, que el riesgo racional de que se produzcan desmanes que pongan en peligro la normal convivencia ciudadana y, con ello, hagan efectivas las razones fundadas de alteración del orden público con peligro para personas y bienes que es el límite constitucional a respetar, es, igualmente, probable en los términos en los que la sentencia 66 de 1995 lo exige.

En estas circunstancias no es baladí sino consistente, el argumento de la resolución recurrida que expresa el temor relativo al desplazamiento de una gran masa de personas entre dos lugares bien distantes entre sí y a través de sitios y entornos como los que deben casi con toda seguridad atravesar. El trazado de la ronda histórica con las tres puertas de la ciudad, Osario, de la Carne y Carmona, más las restantes y numerosas vías de penetración al casco histórico, y, sobre todo, el acceso a los jardines de Catalina de Ribera que circundan el Alcázar, y que son la vía natural de entrada desde ese lugar al barrio de Santa Cruz y a la Judería con las especiales características de su trama urbana, más la calle San Fernando que se sitúa precisamente en el lugar de conclusión de la manifestación comunicada justifican más que suficientemente los temores a los que se refiere la resolución. Tantas vías de penetración por el margen derecho de la manifestación, y la compleja trama urbana de la Ciudad que en ese punto conserva sus restos medievales y árabes en cuanto a su trazado se refiere, claramente dificulta cualquier tipo de control preventivo, aun el policial. Nada digamos de los servicios de orden internos de la manifestación de los que no tenemos noticia. Si la distancia a recorrer por la manifestación se cifra en 3,6 km., a ella hay que añadir al menos kilómetro y medio más, hasta el lugar al que previsiblemente se dirigirá la mayor parte de las personas que concurran a la manifestación.

Por último, critica la parte actora el examen que la resolución recurrida realiza del itinerario de la manifestación comunicada, y del que dice que "en él se ponen de manifiesto elementos que ninguna justificación pueden ofrecer, dada su absoluta falta de fundamento por una parte y su concurrencia en idénticos términos en el itinerario que la autoridad propone". Sólo en parte lleva razón la demandante en esa apreciación y, desde luego, no desvanece el conjunto de los motivos que aconsejan para la Administración el cambio de recorrido.

En lo que se refiere a la presencia de la gasolinera siempre puede constituir un elemento indudable de peligro, y más en un lugar como aquel en el que se encuentra la Ronda de Capuchinos, que si bien es un paraje suficientemente amplio, si como parece la manifestación es tan numerosa como se prevé, puede suponer algún inconveniente. Sin embargo, no supone, al menos, en principio, un mayor obstáculo. Si bien en la manifestación del día 9 sólo una de las dos manifestaciones, conjuntas a partir de un determinado punto, transcurrió por ese lugar, la mencionada demostración sindical no puede servir como punto de referencia puesto que las circunstancias en que aquélla y la que nos ocupa se celebran son muy distintas.

En cuanto al Equipo Quirúrgico Municipal, el mismo que es un centro sanitario incorporado a la Seguridad Social, y en el que se atienden urgencias aparte de otros servicios, y del que se dice que su acceso quedaría colapsado, es cierto que así ocurriría. El Ministerio Fiscal insistió en la vista, en que el único acceso al mismo en contra de lo manifestado por los recurrentes, es, justamente, la avenida Menéndez y Pelayo por la que discurrirá la manifestación. Sin duda se trata de un grave inconveniente, pero de ser precisa la intervención de los servicios sanitarios siempre quedarían los grandes hospitales de la Seguridad Social de la Ciudad, uno a la espalda de la manifestación y otro algo más alejado, pero de fácil acceso.

La estación de autobuses del Prado se vería afectada a partir del momento en que la manifestación alcanzase prácticamente el final de su recorrido, pero su tráfico en ese día y a la hora de la manifestación, amén de ser escaso, sería fácilmente canalizable para darle la salida conveniente.

Por el contrario sí constituye un grave inconveniente el transcurso de la manifestación por las inmediaciones del Parque de Bomberos que cubre los servicios de salvamento y contra incendios de la Ciudad, y sobre todo de su casco histórico.

La alegación de la presencia al finalizar la manifestación del Palacio de Justicia y en el edificio contiguo de los Juzgados de Guardia, con poder preocupar en el momento en que se dicta la resolución, carece ya de razón de ser toda vez que la Junta de Jueces ha propuesto trasladar los servicios de Guardia durante esos días a otras dependencias donde con mayor eficacia puedan prestarse los servicios necesarios. En el expediente aparece el dato de que en Barcelona se produjeron 98 detenciones y el edificio de los Juzgados de esta Capital sólo dispone de cinco calabozos.

En la vista, y una vez conocido el documento aportado por el Sr. Abogado del Estado quedó de manifiesto que a lo largo de la ruta pretendida para la manifestación existían lo que el informe denominaba puntos sensibles en número muy considerable.

Todo lo expuesto obliga a concluir que la decisión de la autoridad de no aceptar el recorrido propuesto para la manifestación comunicada es conforme a derecho en tanto que el camino elegido para la misma induce a creer a la autoridad que pueden existir razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes.

NOVENO.- Queda por analizar si el cambio propuesto como alternativo cumple con las exigencias constitucionales de no ser discrecional y garantiza la repercusión pública buscada por los organizadores en cuanto al resultado o a la trascendencia que desean obtener del ejercicio de su derecho fundamental constitucionalmente reconocido de manifestación.

El itinerario alternativo que la resolución propone como dijimos es el siguiente: salida desde el Puente del Alamillo para, siguiendo por la calle Torneo, Plaza de Armas, Puente del Cristo de la Expiración, finalizar en Puerta Triana.

Es obvio que el recorrido que acabamos de transcribir coincide prácticamente al completo con el que sugiere como alternativo la Policía Local. Reprocha la defensa a esa decisión alternativa que la misma no explica las razones de su elección. Ese reparo es cierto en parte. La Administración debió ser más explícita a la hora de plasmar los motivos que le llevaban a elegir esa nueva ruta alternativa para la manifestación, pero, si no obró de ese modo, no ofrece duda que del tenor de la decisión se deducen sin esfuerzo, y aún de los motivos expuestos en la misma, las razones que la fundan.

Ya hemos dicho que ese es el primer criterio alternativo de la Policía Local que utiliza los que le son propios y que se refieren al tráfico. Otro motivo evidente es el que la resolución maneja de evitar que los manifestantes, y quienes intentan sacar provecho de la situación creada por la manifestación, tengan que desplazarse desde el corazón de la Ciudad, atravesándola, hasta el lugar de celebración de la fiesta final que se encuentra junto al lugar de concentración de los asistentes de fuera de Sevilla y del inicio del nuevo itinerario propuesto. Y, en último término, las ventajas que frente al otro recorrido posee el que la autoridad ofrece y que constituyen un hecho notorio.

Tal como se diseña ese camino es todo él prácticamente una línea continua puesto que la manifestación transcurre por una gran vía denominada Ronda de Capuchinos. Se trata de una calle de nuevo trazado sobre una antigua del mismo nombre, en la que se recuperó para la ciudad un suelo sobre el que circulaba el ferrocarril. Cuenta con carriles de doble dirección separados por una mediana que no impide ni

dificulta a los peatones el tránsito entre una y otra parte la vía. A la derecha en la dirección en que discurrirá la manifestación se encuentra un paseo de gran anchura, y más a la derecha del mismo y en un nivel inferior de fácil acceso otro paseo también de gran amplitud que termina en el río Guadalquivir. El otro margen de la vía, el izquierdo en ese sentido, posee entradas al casco antiguo en menor número que en el anterior recorrido propuesto, de más fácil control y que no desembocan en lugares tan conocidos de la ciudad como los antes citados. En ese lado izquierdo no existen sino muy escasos negocios, y, desde luego, no tienen la relevancia que poseen los que se ubican en el recorrido propuesto. A destacar que en ese margen izquierdo existe una gasolinera que en principio debe estar alejada del núcleo de la manifestación, pero para la que podemos reproducir lo que consignamos con la ubicada en la Ronda de Capuchinos. La manifestación pasará también por una estación de autobuses situada en su lado derecho a la que podemos aplicar las mismas razones que utilizamos en relación con la denominada del Prado, y gira a la derecha en Plaza de Armas, donde existe un centro comercial y de ocio a la izquierda, hacia el Puente del Cristo de la Expiración, de nueva construcción, y suficientemente amplio y discurre hasta la denominada Puerta de Triana que es un espacio abierto y de gran amplitud e integrado en la trama urbana de la ciudad. El tráfico que procede del Aljarafe, de Huelva y de la nacional 630 y que habitualmente circula por ese puente, se desvía sin problema alguno hacia el centro de la ciudad por Triana y su ronda.

Esas son las razones explícitas algunas, e, implícitas otras, por notorias, que avalan el cambio de itinerario establecido por la autoridad.

Además, disuelta la manifestación quienes deseen asistir al acto de cierre previsto pueden hacerlo sin problema alguno por el recorrido de la manifestación en sentido contrario, o, por el interior de la Isla de la Cartuja.

DÉCIMO.- Se trata ahora de saber si ese cambio propuesto garantiza el cumplimiento de los criterios constitucionales establecidos a los efectos que el ejercicio del derecho fundamental de manifestación debe reportar a quienes deciden utilizarlo.

Conviene ahora recordar de nuevo las palabras del Tribunal Constitucional en la sentencia 66 de 1.995 en relación con esta cuestión: "respecto a las alteraciones relativas al lugar de concentración o manifestación, la autoridad gubernativa deberá tener presente que este elemento objetivo configurador del derecho de reunión tiene en la práctica un relieve fundamental ya que está íntimamente relacionado con el objetivo de publicidad de las opiniones y reivindicaciones perseguido por los promotores por lo que ese emplazamiento condiciona el efectivo ejercicio del derecho. En realidad, 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". Y completa el Tribunal su reflexión sobre tan importante extremo cuando dice que: "es más, incluso en los casos en los que los reunidos no pretendan comunicar sus opiniones a unos destinatarios específicos sino a la opinión pública en general, el lugar de la concentración no puede considerarse en absoluto indiferente y, en consecuencia, tampoco cabe hablar de discrecionalidad al ofrecer lugares alternativos. Con ello no se trata sólo de afirmar que el lugar propuesto debe tener suficiente tránsito público como para garantizar la publicidad que constituye uno de los elementos esenciales del contenido del derecho, sino que ese lugar debe garantizar una repercu-

sión pública -en número y características de los destinatarios, es decir, de quienes pueden tener noticia de la reunión, incluidos los medios de comunicación que se aproxime al máximo a la que pretendían alcanzar los promotores en el lugar por ellos programado."

Se trata por tanto de saber si esas circunstancias de publicidad y de alcanzar los objetivos previstos de llegar a quienes los manifestantes quieren dirigir su mensaje cumple también en el lugar determinado por la autoridad.

Recordemos que en el escrito en el que se comunica la celebración de la manifestación se dice que el objetivo de la misma es sensibilizar a la opinión pública sobre unos determinados intereses. Es decir, la manifestación pretende hacer llegar sus propuestas y sus ideales proclamados en el punto 2º de su escrito de comunicación a la opinión pública. Ese concepto que se define como la manera de pensar sobre los asuntos de interés común de la generalidad de la gente, va más allá, sin duda, de lo que suponga el número de personas que en Sevilla puedan presenciar la manifestación, y se dirige a concitar la atención de los medios de comunicación sobre el hecho mismo de la manifestación y los lemas que en ella se proclamen y el modo en que la misma se produzca y el número de asistentes a ella. De ahí que se celebre en Sevilla y en esa fecha. De este modo la finalidad que los organizadores quieren obtener, la repercusión en los medios de comunicación de la reunión está garantizada, puesto que son los propios medios los que de motu propio y cumpliendo con lo que entienden es noticia y constituye su obligación de informar se aprestan a cubrir su desarrollo.

Pero es que si esto no fuese por sí suficiente, de igual manera, el cambio de itinerario garantiza también la repercusión buscada. Esa zona de la ciudad en un sábado y a la hora prevista cuenta con más público que el centro de la misma, que en esos días disminuye ostensiblemente, y, desde luego, en la nueva configuración de Sevilla las vías por las que transcurre el itinerario alternativo garantizan a los organizadores la repercusión ciudadana que buscan.

En definitiva también en este punto creemos que el itinerario dispuesto por la autoridad cumple más que suficientemente los criterios constitucionales precisos para la modificación de lugar acordada. En todo caso la Sala viene condicionada por el mandato de la Ley en el artículo 122 que veda cualquier pronunciamiento al Tribunal que no sea otro que mantener, si cumple con el principio de proporcionalidad expuesto, la modificación propuesta.

UNDÉCIMO.- No procede hacer expresa imposición de costas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 139 de la LJCA a ninguna de las partes por no concurrir en las mismas circunstancias de temeridad ni mala fe procesal precisas.

En Nombre de su Majestad el Rey Fallamos

Que debemos DESESTIMAR el recurso nº 628 de 2.002, interpuesto por D...., D...., Dña...., Dña.... y D...., representantes respectivamente de las organizaciones ECOLOGISTAS EN ACCION, COMISIONES OBRERAS DE SEVILLA, MESA POR LA INTERSINDICAL ANDALUZA, RCADE Y COLECTIVO DE UNIDAD DE LOS TRABAJADORES-BLOQUE ANDALUZ DE IZQUIERDA, representados por la Procuradora Dña...., salvo la Sra.... que comparece por sí, y defendidos por el Letrado D., contra la resolución de

la Subdelegación del Gobierno de Sevilla de 6 de junio de 02 que acordó "prohibir que la manifestación comunicada se realice por el itinerario comunicado, por los motivos reflejados en el Considerando cuarto de la presente resolución y proponer como itinerario alternativo la salida desde el puente del Alamillo para, siguiendo por la calle Torneo, Plaza de Armas, Puente Cristo de la Expiración, finalizar en puerta Triana", que debemos confirmar por ser conforme con el ordenamiento jurídico. Sin costas.

Voto Particular que formula el Magistrado Julián Manuel Moreno Retamino en el Recurso N.º 628 de 2002

Antecedentes de Hecho

PRIMERO Y ÚNICO: Coincidente con los de la sentencia mayoritaria en cuanto reflejan los actos jurídicos más relevantes del proceso.

Fundamentos de Derecho

PRIMERO: Coincido con el juicio de la mayoría sobre las cuestiones de nulidad y anulabilidad planteadas y que son desestimadas. La discrepancia de mi parecer con el de la mayoría del Tribunal se refiere a la aplicación al caso de la Constitución y los principios que se extraen de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Así pues, al referirse los primeros cinco fundamentos de la sentencia – y parte del sexto – a una exposición ilustrada de las normas aplicables al caso, y de la jurisprudencia que la desarrolla e interpreta, los comparto aunque con puntuales discrepancias cual la relativa a la fecha del acto impugnado. Queda pues centrada la discrepancia a lo que se expone en parte del fundamento jurídico sexto así como al resto de la sentencia (Fundamentos del séptimo al décimo). En definitiva, la discrepancia se centra en la valoración del caso concreto a la luz de la legislación y la jurisprudencia.

SEGUNDO.- Creo que la resolución impugnada es, desde una perspectiva jurídico-constitucional, contraria a derecho y el recurso debió ser estimado. Creo que la resolución que prohíbe la manifestación y propone un itinerario alternativo, carece de fundamento, no se ajusta a las exigencias del juicio de proporcionalidad – sustancia del asunto, en opinión que comparto con mis compañeros del Tribunal-, tal como lo entiende el Tribunal Constitucional, y, a la postre, deviene en arbitraria, por lo que ataca directamente lo dispuesto en el artículo 9.3 de la Constitución que proscribe la arbitrariedad de los poderes públicos.

Discrepo, en primer lugar, de la sentencia del Tribunal porque, entiendo, parte de una premisa que no comparto pues creo que no se basa en lo que consta en el expediente ni es resultado de la audiencia celebrada ante el Tribunal.

La decisión administrativa, contra lo que entiende la mayoría del Tribunal, no es respetuosa con el derecho de manifestación. La modulación que hace del derecho afec-

ta a un elemento configurador del mismo – el objetivo o real – y desvirtúa el sentido y finalidad de la manifestación pretendida que es, como resulta sabido, un derecho de los ciudadanos, reconocido directamente por la Constitución, por lo que cualquier intervención que se produzca sobre el mismo restringiéndolo habrá de estar bien fundada, lo que no ocurre en este caso, como veremos.

La decisión recurrida no está fundada. Y digo que la resolución no está fundada porque las razones o motivos que se expresan en la resolución no son, en algún caso, reales, ni de suficiente entidad en otros. Así, la sentencia mayoritaria del Tribunal reconoce que la existencia de una gasolinera en el itinerario pretendido no puede ser obstáculo a la aprobación del recorrido; mucho menos cuando en el itinerario alternativo existe otra cuyas características no conocemos pero, como hecho notorio, podemos afirmar que debe ser de otras características similares, habida cuenta del número de puestos para repostar que contiene, de lo que se deduce el combustible que puede almacenar. Por otro lado, la ubicación de los Juzgados, expresada como otro de los motivos que aconsejan el cambio de itinerario, tampoco es relevante desde el momento en que un sábado por la tarde, como es también notorio, sólo los juzgados de guardia se encuentran en funcionamiento y los mismos se han ubicado para esos días en sede policial, bien alejada por cierto del lugar de la manifestación en cualquiera de sus recorridos.

La existencia del centro quirúrgico municipal, incorporado a la seguridad social, se esgrime también como otro motivo. La proximidad de hospitales generales deja sin sentido la eventual paralización del servicio por imposibilidad de acceso al mismo. Añadamos a ello que la experiencia administrativa en materia de rápida colocación y puesta en funcionamiento – en cuestión de horas – de hospitales de campaña con motivo de calamidades naturales o hechos criminales de carácter terrorista, avala la tesis de que el colapso del Equipo Quirúrgico es del todo irrelevante. Lo mismo cabe decir de la Estación de Autobuses del Prado pues puede servirse a los viajeros desde la otra estación; paradójicamente la Estación de Plaza de Armas está afectada, y muy directamente, por el recorrido alternativo propuesto, sin que, al parecer, eso sea ya ningún inconveniente.

TERCERO.- Queda pues como casi único motivo impeditivo para aprobar el recorrido de la manifestación la proximidad del parque de bomberos. Pero este factor no es relevante ni siquiera para el informe policial sobre el que se funda la decisión administrativa. Y es que, lógicamente, el parque de vehículos para la extinción de incendios es móvil y puede desplazarse con antelación y situarse en otras zonas de la ciudad donde su funcionalidad esté asegurada. Ejemplos hay en esta ciudad de este proceder, pues en la feria de abril se sitúa en pleno recinto ferial un parque de bomberos acorde a las necesidades previstas de desplazamiento de un millón de personas –cifra bien distinta, por más elevada, de la que se espera que se reúna en esta ciudad en la repetida manifestación-.

Creo que puede producirse un salto lógico si, tras admitir la irrelevancia de los varios motivos expuestos como inconveniente del recorrido, no se extrae la conclusión que cabe esperar: que la decisión administrativa carece de fundamento.

CUARTO.- Sigamos con los motivos o fundamentos aparentes de la resolución impugnada. La Subdelegación del Gobierno dicta la resolución el seis de junio aunque en la audiencia pública se sostuvo por el representante de la Administración que su fecha real era el día siete. Creo que la fecha más probable del acto es la primera, pues no hay constancia documental de que la misma fuera un error material ya que, en ese caso,

lo lógico hubiera sido su rectificación y esto, hasta la fecha de hoy, no se ha producido. Pues bien, en el fundamento o considerando cuarto de la resolución impugnada, se expresa como primera razón de la decisión de prohibir la manifestación, y la consiguiente propuesta de recorrido alternativo, que el lugar previsto para su finalización, Avda. del Cid, coincide con la zona de seguridad establecida para la celebración de la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno – las altas alambradas colocadas desde hace semanas en la zona. Es por ello que la Jefatura de Policía recomendó “variar este punto de finalización de la manifestación”. Obsérvese que el informe policial no desaconseja el paso por la ronda histórica; es decir, la existencia de gasolinera, centro quirúrgico o juzgados, son elementos, también para la Policía, irrelevantes, al menos desde la perspectiva de la preferencia que ha de dotarse a un derecho fundamental cuyo ejercicio por una colectividad de personas merece especial protección. La Subdelegación del Gobierno, ha ido más allá de lo que la propia Policía –como técnicos en materia de seguridad y orden público– informó y recomendó. Y no se diga que existen otros informes que exponen otros elementos de peligro para la aceptación del recorrido propuesto, porque esos posteriores informes no alteran la sustancia de lo que decía el primero y, en todo caso, sostengo, no pudieron ser tenidos en cuenta al adoptar la decisión cuya conformidad a derecho analizamos. No fueron tenidos en cuenta, y en esto discrepo también de mis compañeros de Tribunal, porque, como vimos, la fecha de su emisión, es posterior. Si hubo error material, tiempo hubo también, como se ha dicho, para su rectificación. El Tribunal, con buen criterio, admitió pruebas hasta el momento mismo de la vista. El Sr. Abogado del Estado sin duda hubiera aportado al Tribunal, de existir, la resolución rectificadora. Si no lo hizo, en buena lógica, es porque la misma no existe. La presunción ha de ser pues, que el acto se dictó en la fecha que el mismo contiene: el seis de junio.

Pero además de la razón expuesta, creo que los posteriores informes no fueron considerados por la Administración para modificar el itinerario pues así se desprende de una simple lectura de la decisión y de una interpretación sistemática y lógica de la misma. En efecto, todos los antecedentes de la resolución así como los considerandos, se refieren al contenido literal del informe primero de la policía; incluso en la precisión de asistentes se cita una cifra que sólo se ofrecía en el primer informe policial. Si hubiera habido un error de fecha, en algún punto de los considerandos se hubiera deslizado alguna referencia a estos posteriores informes policiales o gubernativos: no ha sido así. Creo, a la vista del informe policial primero, que la existencia de razones fundadas para la restricción que se efectúa del derecho fundamental brilla por su ausencia.

Pero, admitiendo dialécticamente que en la mente del autor del acto ya estuvieran las consideraciones de los informes posteriores, como dijimos más arriba, nada cambia porque lo fundamental, en estos informes posteriores, sigue siendo lo mismo: la proximidad del final de la manifestación a una zona vallada con grave peligro para los propios manifestantes en caso de desplazamientos súbitos. Pero partiendo de la realidad de estos elementos sobre las vías públicas que tanto pueden hacer peligrar la integridad de las personas, creo que hay que hacer algunas consideraciones. La primera, y principal, es que este elemento sólo afecta al final de la manifestación. La reacción de la Administración no soporta el juicio de proporcionalidad. No se ha procurado una menor restricción del derecho y se ha olvidado el *favor libertatis* en beneficio de un implícito *favor securitatis*, contra la doctrina del Tribunal Constitucional.

Tratar de hacer trascender la importancia de este elemento de las vallas para teñir de peligrosa, para personas y bienes, la totalidad del recorrido creo que no tiene base en el expediente, ni en lo que oímos en la audiencia pública.

A fuer de repetitivos, hay que recordar que la propia policía admite que las vallas sólo afectan al final de la manifestación y es ese el único cambio que propuso. La Administración en un entendimiento correcto del principio de proporcionalidad, debió haber propuesto una alternativa que, corrigiendo sólo el punto final de la manifestación, respetase el resto del trayecto; no lo ha hecho así sino que, de forma desproporcionada ha cambiado, y de qué manera, el recorrido. Por eso, estimo que no cabe sostener que la actuación administrativa es respetuosa con el derecho de manifestación y proporcionada pues lo restringe más de lo necesario al cambiar totalmente el recorrido. Como queda expuesto, el itinerario podía haberse afectado de una forma menor, que es lo que exige el *favor libertatis*. Sólo en ese caso podría afirmarse que se habría respetado el principio de proporcionalidad.

La respuesta de la Administración, cambiando por completo el itinerario en base a un inconveniente puntual que afecta al final del recorrido, es, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, como he dicho, desproporcionada, pues el juicio de proporcionalidad no se respeta sólo al optar por un cambio de itinerario en lugar de por una prohibición completa; el juicio de proporcionalidad ha de incluir, entiendo, la elección de un itinerario alternativo que restrinja lo menos posible el ejercicio del derecho de manifestación y dé satisfacción, a la vez, a las exigencias de seguridad, o, mejor, proteja a personas y bienes, que puedan estar en peligro según “razones fundadas” que deben explicitarse en la decisión administrativa.

Sobre la extraordinaria importancia del lugar en que se desarrolla la manifestación, y, en concreto, sobre la conveniencia o necesidad de que se respete el lugar elegido por los promotores para que la misma llegue a sus destinatarios naturales; opinión pública y autoridades, además de medios de comunicación, dice el T C: “Por último, y en relación con lo que acaba de decirse, debe advertirse que incluso en los supuestos en los que existan razones fundadas de que una concentración puede producir alteración del orden público con peligro para personas y bienes, la autoridad gubernativa, aplicando criterios de proporcionalidad, antes de prohibirla deberá utilizar, si ello es posible, la facultad que le reconoce el art. 10 de la Ley Orgánica 9/1983 y proponer las modificaciones de fecha, lugar o duración al objeto de que la reunión pueda celebrarse.

Es esa última, sin embargo, una facultad que la Administración no puede ejercer de forma totalmente discrecional (STC 36/1982), y que viene condicionada por la programación realizada por los promotores. Esto hará que, en ocasiones, la utilización de esta facultad de introducir modificaciones resulte vedada o, cuando menos, sometida a importantes condicionamientos. Por ejemplo, respecto a las alteraciones relativas al lugar de concentración o manifestación, la autoridad gubernativa deberá tener presente que este elemento objetivo configurador del derecho de reunión tiene en la práctica un relieve fundamental, ya que está íntimamente relacionado con el objetivo de publicidad de las opiniones y reivindicaciones perseguido por los promotores por lo que ese emplazamiento condiciona el efectivo ejercicio del derecho. En realidad, 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 pretender 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" (STC 66/1995). Y continúa el T C "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, como veremos, en la facultad de ofrecer alternativas por parte de la autoridad gubernativa. Es más, incluso en los casos en los que los reunidos no pretendan comunicar sus opiniones a unos destinatarios específicos sino a la opinión pública en general, el lugar de la concentración no puede considerarse en absoluto indiferente y, en consecuencia, tampoco cabe hablar de discrecionalidad de la Administración al ofrecer lugares alternativos".

Y no debe olvidarse que el problema detectado por la Policía ni siquiera se produce en el trayecto de la manifestación sino al final; es decir, cuando ésta ya ha concluido. En buena lógica, es la autoridad gubernativa la que debe proveer lo necesario para resolver problemas que se originan cuando los manifestantes ya han ejercido su derecho de conformidad a los términos en que fue solicitado; sin embargo, lo que aquí se hace es cargar el inconveniente sobre el contenido del derecho fundamental a ejercer, restringiéndolo indebidamente.

QUINTO.- Pero además de lo anterior hay que tener en cuenta que el problema de las vallas ni siquiera aparece, en principio, y con la información facilitada al Tribunal, como un obstáculo insalvable. En efecto, frente al peligro que representa el tránsito por el centro histórico de los manifestantes, para dirigirse, ya de vuelta al terminar la manifestación, al parque del alamillo, hay que decir que la fuerza pública puede adoptar medidas varias; así, a título de ejemplo, el corte total, no sólo al tráfico rodado, de la calle San Fernando, aconsejando por megafonía itinerarios recomendados —como hace a los conductores de vehículos en ocasiones especiales de retenciones— por la Avda. del Cid hasta alcanzar el paseo de las Delicias para continuar después hasta el parque del alamillo. La medida no parece técnicamente muy difícil aunque hemos de reconocer que, por no aportar la Administración elementos de juicio que la avalen o la desaconsejen no podemos extendernos sobre ella. En fin, parece paradójico en todo caso, que la seguridad de las autoridades que van a acudir a la ciudad, se convierta en elemento impeditivo del ejercicio del derecho de manifestación en sus propios términos. Las autoridades gubernativas en buena lógica, pudieron prever que tan importantes restricciones a la circulación de vehículos y personas, debían ser compatibles con el ejercicio de los derechos fundamentales de la ciudadanía en general. Mucho más cuando no se han suspendido garantías constitucionales mediante estados de alarma, excepción o sitio.

SEXTO.- Hasta aquí el juicio sobre los argumentos de la resolución impugnada, tal como la misma ha sido trasladada al Tribunal. Sin embargo, en la audiencia pública se esgrimieron argumentos que no se hallan explícitos en la decisión administrativa y que pudieron haber influido en su adopción. No es ajeno el Magistrado que suscribe a los temores que puede producir una manifestación con ocasión de estas llamadas cumbres gubernamentales. La existencia de elementos violentos que puedan actuar de forma vandálica es una posibilidad que las fuerzas de seguridad han de analizar y prevenir, a la vista de los precedentes. Sin embargo, de ninguna manera esa posibilidad, ajena a las organizaciones que han promovido la manifestación, puede llevar a prohibir el ejer-

cicio del derecho de manifestación alterando un fundamental elemento configurador del mismo. Los destrozos del mobiliario urbano que el Sr. Abogado del Estado refería tan gráficamente en la vista pública son fácilmente evitables con su retirada previa; como por cierto se hace en otras concentraciones de numeroso público (por ejemplo, en Semana Santa en el casco histórico de la ciudad). Y no hay datos que permitan concluir que la eventual conducta incivil de algunos elementos esté reservada a un lugar de la ciudad y no a otro; dicho de otra manera, no se ha ofrecido ninguna garantía de que en el itinerario alternativo esos comportamientos no puedan producirse ni, en su caso, sean más fácilmente reprimidos.

A todo lo anterior cabe añadir que el informe de Protección Civil tampoco expresa ningún impedimento que, desde el punto de vista técnico no pueda ser salvado por la afectación a servicios esenciales de la ciudad. Con lo expuesto más arriba se da respuesta también a las reservas que pueden desprenderse de este informe. En fin, el Ayuntamiento de la ciudad emitió un informe que se refiere, como es natural, a la cuestión del tráfico rodado. Sobre el particular es de destacar que finalmente el informe admite que el recorrido sea el de la manifestación solicitada para el día nueve y que es casi por completo coincidente con el solicitado para la manifestación que es objeto de este proceso; manifestación que por cierto tuvo lugar sin incidente digno de mención.

Y con ello, hemos de referirnos a los informes de las cumbres precedentes. En todos se da cuenta detallada de las incidencias, en algún caso de extrema gravedad, que acompañaron a las mismas. Sin embargo, los términos de tales informes no permiten concluir que una modificación del trayecto solucione los problemas de seguridad ni que el respeto al itinerario elegido por los promotores fuese la causa de los males ocasionados. Lo que podría avalar la existencia de los desmanes en cumbres anteriores –a los efectos de lo que aquí interese–, en su caso, sería la prohibición de la manifestación, pero no el cambio de itinerario. No cabe, al menos, esa lectura de los informes aplicada al caso presente.

SÉPTIMO.- Parece llegado el momento ya de analizar, siquiera sea someramente, el nuevo itinerario, pues ello nos permitirá reafirmarnos en nuestra consideración de que la medida adoptada supone una grave restricción al ejercicio de un derecho fundamental, es desproporcionada y carece de fundamento.

En efecto, la calle Torneo es una gran vía de esta ciudad. Pero sus peligros ante movimientos o desplazamientos súbitos de personas en gran número, no es menor que en la ronda histórica; me atrevo a sostener que los peligros son mayores. Como se observó en la vista oral, y es un hecho notorio, esta calle discurre paralela al río y tiene una diferencia de nivel superior a los tres metros con el paseo próximo al río, por lo que un desplazamiento en masa puede resultar muy peligroso por las caídas de personas que puedan acabar al final e involuntariamente en el río. Pero, además, resulta que en el itinerario alternativo algunos factores “peligrosos” cual la gasolinera, se dan igual que en la ronda histórica, como ya vimos.

La Administración no ha ofrecido al Tribunal ni un solo argumento que explique que la elección de la calle Torneo, con final en Puerta Triana, es la alternativa que menos restricción supone al ejercicio del derecho fundamental de manifestación. La sentencia mayoritaria se detiene, supliendo aquella omisión, en algunos datos que podemos, en parte, compartir, pero que omite otros de especial relevancia a mi juicio. En efecto, las entradas al centro histórico son más fáciles de controlar, en principio. La

importancia o valor histórico o urbanístico de cada zona ya comporta un juicio de valor que puede merecer alguna discusión. Sin embargo, no parece que en la decisión de la Administración haya influido de ninguna manera el valor histórico-artístico, habida cuenta de la incidencia, al menos estética, que el vallado, y otras medidas, suponen para edificios muy relevantes de la ciudad desde el punto de vista arquitectónico y artístico en general y que pueden, eventualmente, afectar a su seguridad.

OCTAVO.- Creo, no obstante, que lo más importante al analizar la que considero absoluta idoneidad del recorrido alternativo, es su frontal alejamiento del lugar pretendido por los actores, y, en este caso también, su lugar de terminación.

Dice el T C sobre la importancia del lugar de finalización de una manifestación: “Es más, a tenor de los referidos hechos, puede considerarse que la interrupción de la circulación de vehículos en el tramo del recorrido de la manifestación que constituía el final del itinerario y que coincidía con el lugar en el que se encuentra emplazado el organismo público –la Consejería de Trabajo- ante el que los manifestantes tenían especial interés en exponer sus reivindicaciones (STC 66/1995, F. 3) es una conducta que puede encuadrarse en el ejercicio normal y legítimo del derecho de reunión.” (STC 14-2-2000). Véase hasta qué punto resulta relevante para el correcto ejercicio del derecho de manifestación el lugar y, sobre todo, el final del recorrido de la manifestación, pues ni siquiera la interrupción del tráfico rodado puede ser obstáculo insalvable.

Pues bien, basta extender un plano de la ciudad para comprobar que si los manifestantes querían ir por un sitio se les ha dicho de forma no motivada que han de ir por el más opuesto. No consta que la autoridad gubernativa –no se deduce de la agenda del Delegado aportada como prueba- haya intentado ofrecer algún otro itinerario más cercano al pretendido por los demandantes. Pero además de lo anterior, resulta que el final de la manifestación está justo al lado de una estación de autobuses y detrás de un puente que tiene barandas metálicas que, también en caso de movimientos súbitos e incontrolados puede resultar de gran peligro para los manifestantes. No parece que este dato haya sido tomado ahora en consideración. El final del trayecto se hace coincidir con un lugar de la ciudad, ya en el arrabal de Triana, relativamente despoblado por su propia configuración urbanística y, sobre todo, lejos de cualquier relación que pueda establecerse con los centros de poder a los que, sin duda, los promotores quieren hacer llegar de forma más directa su reivindicación: y no puede perderse de vista la importancia de este elemento de localización, en especial, del punto final del recorrido. Habrá que convenir pues, que todo este cúmulo de circunstancias convierten el itinerario alternativo en una opción no discrecional, sino realmente arbitraria. Sostengo lo anterior porque, por un lado, la resolución no ofrece ni un sólo elemento o dato objetivo que aconseje este nuevo itinerario, y, porque, por otro lado, es de constatar la oposición frontal que existe entre las intenciones –no declaradas en el escrito de comunicación de la manifestación pero fácilmente deducibles del conjunto de circunstancias del caso- de acercarse a la “imagen de poder” que los promotores, con un criterio no exento de lógica, sitúan en el entorno de la calle San Fernando, y la opción que les es ofrecida como alternativa. No comparto con la mayoría del Tribunal el parecer de que la publicidad de la manifestación está asegurada con la presencia de los medios de comunicación que van a ir adonde estén los manifestantes; eso sería, si se permite la licencia, una especie de rendición a la realidad virtual: sólo existe lo que sale en los medios. Y pues la manifestación saldrá en los medios, está garantizada su existencia.

Creo que los promotores de la manifestación tienen derecho a hacer especialmente visible su opinión e incluso su reivindicación, ante aquellos a los que consideran –con razón o sin ella, que eso no es elemento de este debate–, responsables de la situación mundial. Y estos tienen el deber de soportar las incomodidades consiguientes. Y, como se deduce de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional glosada en los primeros fundamentos de la sentencia, la elección del lugar no es indiferente a los fines del ejercicio del derecho; mucho menos si ese lugar es tan relevante por la presencia de tan altos mandatarios internacionales. En fin, en la tesitura de confirmar el recorrido de los promotores o el del Gobierno –pues al Tribunal está vedado imponer cualquier otro itinerario– creo que el *favor libertatis* imponía decantarse por la solución más acorde con el efectivo ejercicio del derecho de manifestación.

Resumiendo pues, los motivos o razones aducidos en la resolución no están fundados. La Administración ha ido más allá de lo que los informes policiales recomendaban, y el itinerario alternativo no es desde ningún punto de vista el más acorde para dar plenitud de contenido, en este caso, al derecho de manifestación en las concretas circunstancias en que los promotores de la manifestación quieren ejercerlo. Esta restricción, que afecta a un elemento configurador fundamental del derecho, y la carencia de fundamento de la decisión impugnada, que pudo afectar en menor medida el derecho de manifestación con sólo modificar el final del recorrido, así como la arbitrariedad del itinerario elegido como alternativo, me llevan a concluir que el recurso debió ser estimado.

El fallo, en consecuencia con todo lo expuesto, debió ser íntegramente ESTIMATORIO del recurso.

2. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA

Sentencia de 21 de junio de 2002 (Recurso 557/02) Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, sala de lo Contencioso-Administrativo, R. número 557/02

En la ciudad de Santander, a 21 de junio de 2002.

Antecedentes de Hecho

PRIMERO: El recurso se interpuso el día 18 de junio de 2002, contra la resolución de la Delegación del Gobierno en Cantabria, de 12 de junio de 2002, en cuya virtud se prohíbe la concentración prevista para el día 25 de junio de 2002, en la Plaza del Ayuntamiento de Santander.

SEGUNDO: Simultáneamente a la remisión del expediente administrativo se señaló como fecha para la vista el día 21.06.2002. En la misma el actor ratificó su pretensión de que fuera anulada la resolución gubernativa que prohibía el ejercicio del derecho de manifestación. El Sr. Abogado del Estado solicitó la desestimación del recurso, por ajustarse a Derecho la prohibición de la concentración que ahora se recurre. El Ministerio Fiscal interesó igualmente la estimación del recurso.

Fundamentos de Derecho

PRIMERO: La Administración puede "prohibir" el ejercicio del derecho de reunión y manifestación, cuando concurren los supuestos excepcionales previstos en el artículo 21 CE y en el artículo 10 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio. Los motivos aducidos para prohibir la concentración comunicada son las posibles alteraciones de orden público, con peligro para personas o bienes.

SEGUNDO: Se plantea con carácter previo por el Sr. Abogado del Estado la inadmisibilidad del recurso, por considerar que existe un defecto de legitimación activa. El art. 122 de la Ley de la Jurisdicción, reputa como legitimados a los promotores del derecho de reunión, siendo así que, en el presente caso, el recurso ha sido interpuesto, tal y como se aclara en escrito independiente presentado en fecha 19 de junio, por D^a. ..., quien resulta ser quien encabeza la solicitud de fecha 12 de junio de 2001 a efectos de la obtención de la autorización gubernativa, al tiempo que es ella quien aparece como destinataria de la resolución que es objeto de impugnación en el presente procedimiento.

TERCERO: No es preciso insistir en este momento sobre la virtualidad de los derechos fundamentales de protección reforzada que se incluyen en la sección Primera del Capítulo Segundo del Título Primero de la Constitución. Baste decir que las limitaciones a aquéllos siempre han de interpretarse de modo restrictivo, y que los términos usados por el Constituyente ("razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes") como justificadores de la prohibición o modificación de manifestaciones no pueden amparar decisiones basadas en conjeturas o meras posibilidades más o menos remotas y generales, de peligro. En otras palabras, por usar los términos de la sentencia 59/90, de 23.3.1990, del Tribunal Constitucional, sobre el contenido del artículo 21 de la Constitución, ha de recaer un juicio de proporcionalidad sobre la inminencia del peligro concreto en relación con la manifestación singular que se prohíbe.

CUARTO: Como afirma la STSJ de Extremadura de 20 de mayo de 1999:

"**QUINTO:** Teniendo en cuenta la conclusión anterior debe recordarse que la resolución impugnada está referida al derecho fundamental de reunión y manifestación reconocido en el artículo 21 de la Constitución que, en palabras del Tribunal Constitucional en su sentencia 66/1995, de 8 de mayo, "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 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- (por todas, STC 85/1988)". El mismo Alto Tribunal ha tenido ocasión de poner de manifiesto la trascendencia de este derecho y, por ello, su relevancia constitucional, pues "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" (de la sentencia ya citada). No ofrece dudas a la Sala de la pertinencia de esas consideraciones claramente aplicables al caso de autos, pues, aún desconociendo los concretos problemas de los que se creen afectados los solicitantes de amparo, es lo cierto que la "modesta" propuesta que se evidencia en las actuaciones, pone a las claras de manifiesto la necesidad de recurrir a este medio de expresión de

sus reivindicaciones que han de considerarse, en esa ausencia de prueba en contrario, que existe la licitud de la reivindicación, como elemento finalista del derecho debatido. Bien es verdad, y oportunamente se refiere a ello la defensa de la Administración, que ese derecho, ninguno lo es, tiene carácter absoluto y el mismo art. 21 de la Norma Fundamental se ocupa de fijar los límites generales de su ejercicio para el supuesto de que existan "razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para las personas o los bienes.

Supuestos en los cuales se habilita a la Autoridad Gubernativa para prohibir la reunión proyectada en lugares de tránsito público. Pero también ha declarado el Tribunal Constitucional respecto de estas prohibiciones o modificaciones que "en relación con la facultad de la autoridad gubernativa, este Tribunal ha declarado que el deber de comunicación previsto en el art. 8 LO 9/83 no constituye una solicitud de autorización -pues el ejercicio de ese derecho fundamental se impone por su eficacia inmediata y directa, sin que pueda conceptuarse como un derecho de configuración legal-, sino tan sólo una declaración de conocimiento a fin de que la autoridad administrativa pueda adoptar las medidas pertinentes para posibilitar tanto el ejercicio en libertad del derecho de los manifestantes, como la protección de derechos y bienes de titularidad de terceros, estando legitimada en orden a alcanzar tales objetivos a modificar las condiciones del ejercicio del derecho de reunión e incluso prohibirlo, siempre que concurran los motivos que la Constitución exige, y previa la realización del oportuno juicio de proporcionalidad". y en cuanto a los límites constitucionalmente impuestos deben traer también a colación las palabras de la sentencia a que nos venimos refiriendo cuando declara que la necesidad de "razones fundadas" de la alteración del orden público, requiere algo más que la "mera sospecha o la posibilidad" de esas alteraciones, por cuanto deben existir "datos objetivos suficientes, derivados de la circunstancia de hecho concurrente en cada caso, a partir de los que cualquier persona en una situación normal pueda llegar racionalmente a la conclusión, a través de un proceso lógico basado en criterios de experiencia, que la concentración producirá con toda certeza el referido desorden público naturalmente, con toda la certeza o la seguridad que puede exigirse a un razonamiento prospectivo aplicado al campo del comportamiento humano"; consecuencia de ello es que, según declara el Alto Tribunal, los casos sobre la producción de esos efectos "una interpretación sistemática del precepto constitucional lleva a la necesaria aplicación del principio de *"favor libertatis"* y a la consiguiente imposibilidad de prohibir la realización de la concentración." De otra parte y en cuanto a los previsibles riesgos "de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes" que también requiere el artículo 22-2º de la "Lex Prima", según el Tribunal Constitucional, no se trata de un concepto del orden público en su sentido 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"; es un concepto más pragmático referido a una "situación de hecho", en sentido material de mantener "el orden en lugares de tránsito público" es decir, se entiende por tal 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"; afección que no requiere necesariamente la concurrencia de acciones violentas, que llevaría la reunión al ámbito punitivo. En este sentido termina por concluir el Alto Tribunal que "ciertamente, el normal funcionamiento de la vida colectiva, las pautas que ordenan el habitual discurrir de la convivencia social, puede verse alterado por múltiples factores, que a su vez pueden

afectar a cuestiones o bienes tan diversos como la tranquilidad, la paz, la seguridad de los ciudadanos, el ejercicio de sus derechos o el normal funcionamiento de los servicios esenciales para el desarrollo de la vida ciudadana; sin embargo, sólo podrá entenderse afectado el orden público al que se refiere el mentado precepto constitucional cuando el desorden externo en la calle ponga en peligro la integridad de personas o de bienes".

SEXTO.- Es manifiesto, a juicio de la Sala, que es difícil apreciar en la resolución impugnada que se den las exigencias que se requieren para la salvaguarda del derecho invocado a la vista de la doctrina jurisprudencial expuesta. Ya de entrada es de destacar que la más absoluta falta de motivación de la limitación impuesta a las concentraciones en la resolución impugnada, además de comportar el defecto formal necesario en todo acto administrativo, conforme exige el art. 54 LRJAP y PAC, no permite en modo alguno conocer las razones "fundadas", de las que es necesario dar cuenta, que llevan a la Administración a condicionar el derecho fundamental. Menos aún cabe apreciar, tan siquiera 'sospechar, el riesgo de alteración del "orden público" en el sentido expuesto anteriormente, con la reunión pretendida al no darse explicación alguna sobre el juicio de valor que se requiere. Por último, menos aún cabe apreciar el riesgo que podría existir sobre los bienes y personas de los que, al igual que en los casos anteriores, no se da explicación alguna.

Consecuencia de todo ello es que procede declarar que se ha vulnerado el derecho de reunión de la actora y, por ello, declarar la nulidad del acto impugnado, de conformidad con lo establecido en el artículo 62-1º a) de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común."

QUINTO: En relación con la modificación del emplazamiento elegido para ejercer el derecho de reunión, debemos recordar el contenido de la STC 66/95 de 8 de mayo, cuando en su Fundamento de Derecho tercero establece que:

"TERCERO.- El núcleo argumental de la demanda de amparo se centra, en efecto, en la vulneración del derecho reconocido en el art. 21 CE que, a juicio de la recurrente, ha producido la decisión de la Delegación del Gobierno de prohibir la concentración convocada al considerar que existían razones fundadas para creer que su realización alteraría el orden público con peligro para personas y bienes.

El derecho de reunión, según ha reiterado este Tribunal, 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 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- (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.

No obstante, también hemos tenido ocasión de afirmar que, al igual que los demás derechos fundamentales, el derecho de reunión no es un derecho absoluto o ilimita-

do. 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. La cuestión de fondo que aquí enjuiciamos es, precisamente, la de la corrección constitucional de la ponderación efectuada por la autoridad gubernativa, confirmada por el órgano judicial, entre el ejercicio del derecho de reunión -en su modalidad de concentración o reunión estática en lugar de tránsito público- y el referido límite constitucional, todo ello desde la perspectiva, propia del caso, de la repercusión de ese ejercicio en la circulación de vehículos por vías urbanas que soportan una importantísima densidad de tráfico.

El primer requisito impuesto por la Constitución para poder aplicar el límite del art. 21.2 es la existencia de «razones fundadas» de alteración del orden público. Para que pueda prohibirse una concentración no basta, pues, la mera sospecha o la posibilidad de que la misma produzca esa alteración, sino que quien adopta esta decisión debe poseer datos objetivos suficientes, derivados de las circunstancias de hecho concurrentes en cada caso, a partir de los que cualquier persona en una situación normal pueda llegar racionalmente a la conclusión, a través de un proceso lógico basado en criterios de experiencia, que la concentración producirá con toda certeza el referido desorden público -naturalmente, con toda la certeza o la seguridad que puede exigirse a un razonamiento prospectivo aplicado al campo del comportamiento humano-. En cualquier caso, como advierte correctamente la recurrente, si existen dudas sobre la producción de estos efectos, una interpretación sistemática del precepto constitucional lleva a la necesaria aplicación del principio de *favor libertatis* y a la consiguiente imposibilidad de prohibir la realización de la concentración.

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 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, 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. 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 determi-

nado. 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).

En segundo lugar, y como consecuencia de lo dicho anteriormente, las concentraciones tan sólo pueden prohibirse, en aplicación del límite previsto en el art. 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. Estos son los dos elementos que configuran el concepto de orden público con peligro para personas y bienes consagrado en este precepto constitucional. Ciertamente, el normal funcionamiento de la vida colectiva, las pautas que ordenan el habitual discurrir de la convivencia social, puede verse alterado por múltiples factores, que a su vez pueden afectar a cuestiones o bienes tan diversos como la tranquilidad, la paz, la seguridad de los ciudadanos, el ejercicio de sus derechos o el normal funcionamiento de los servicios esenciales para el desarrollo de la vida ciudadana; sin embargo, sólo podrá entenderse afectado el orden público al que se refiere el mentado precepto constitucional cuando el desorden externo en la calle ponga en peligro la integridad de personas o de bienes.

Con todo, debe precisarse que ese peligro no es sinónimo de utilización de la violencia sobre personas o cosas por parte de quienes participan en las concentraciones. Las reuniones no pacíficas -y así deben considerarse cabalmente aquellas en las que los participantes llevan a cabo actos violentos- ya resultan excluidas del derecho de reunión por el primer párrafo de este precepto. El párrafo segundo del art. 21 CE no delimita el contenido del derecho de reunión, sino que establece un límite a su ejercicio y otorga a los poderes públicos una facultad que, como veremos, éstos deben ejercer proporcionadamente, de modo que, por ejemplo, antes de prohibir una concentración por esta causa, deben proponer las modificaciones que permitan el ejercicio del derecho.

Si la cláusula "con peligro para personas o bienes" fuese sinónimo de reunión no pacífica no cabría otra alternativa que su prohibición, puesto que se trataría de una acción ajena o no integrada en el referido derecho. Así, pues, si se da, como debe darse, un contenido propio y específico al límite del derecho de reunión consagrado en el art. 21.2 CE y a la facultad por él atribuida a los poderes públicos, deberá concluirse que en su ámbito se incluyen los peligros para personas o bienes derivados de las acciones violentas que puedan derivarse de la celebración pacífica de la concentración, ya sea porque la misma cree situaciones que provoquen directamente esos peligros, ya porque imposibilite la realización de actividades tendentes a evitar o a paliar los citados peligros.

Aplicando estas premisas al caso de las concentraciones que afectan a la circulación de vehículos por las vías de tránsito público lo primero que cabe afirmar es que sólo en supuestos muy concretos podrá concluirse que la afectación del tráfico conlleva una alteración del orden público con peligro para personas o bienes. 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 obje-

to, como hemos expuesto anteriormente, es el intercambio y la comunicación pública de ideas y reivindicaciones. Sin embargo, no es menos cierto que por su propia naturaleza el ejercicio de ese derecho requiere la utilización de los lugares de tránsito público y, dadas determinadas circunstancias, permite la ocupación, por así decir, instrumental de las calzadas. En suma, la celebración de este tipo de reuniones suele producir trastornos y restricciones en la circulación de personas y, por lo que aquí interesa, de vehículos que se ven impedidos de circular libremente por el lugar en el que se celebra la reunión (STC 59/1990). En una sociedad democrática, el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación, sino también un espacio de participación.

Precisamente, para hacer compatibles estos dos usos de los lugares de tránsito público, el art. 21.2 CE ha establecido la exigencia de la comunicación previa al objeto de que los poderes públicos puedan adoptar las medidas preventivas necesarias para lograr esa compatibilidad. Concretamente 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.

Así, pues, no cualquier corte de tráfico o invasión de calzadas producido en el curso de una manifestación o de una concentración puede incluirse en los límites del art. 21.2 CE

Para poder restringir el ejercicio del derecho de reunión deberán ponderarse, caso a caso, todas las circunstancias específicas concurrentes en cada una de las reuniones que pretendan llevarse a cabo al objeto de determinar si efectivamente existen razones fundadas para creer que el colapso circulatorio tendrá las características y los efectos antes descritos. Por ello no puede admitirse, como bien advierte la recurrente, la afirmación genérica de que determinadas calles o zonas de una ciudad no son idóneas para el ejercicio del derecho de manifestación o de reunión debido a la densidad de tráfico que circula por ellas por término medio.

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 concen-

tración, 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: a) motivar la Resolución correspondiente (STC 36/1982); b) fundarla, esto es, aportar las razones que le han llevado a la conclusión que de celebrarse se 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 efectivo ejercicio del derecho fundamental. La autoridad gubernativa debe arbitrar las medidas adecuadas para garantizar que las concentraciones puedan llevarse a cabo en los lugares y horas programados sin poner en peligro el orden público; desviando, por ejemplo, el tráfico por otras vías o prohibiendo la ocupación prolongada de las calzadas y disponiendo los instrumentos necesarios para hacer efectiva tal prohibición. Sólo podrá restringirse el ejercicio del derecho de reunión cuando estas medidas preventivas resulten imposibles de adoptar, o sean infructuosas para alcanzar el fin propuesto -por ejemplo porque no permitan hacer accesible la zona afectada-, o sean desproporcionadas -por ejemplo, cuando los posibles itinerarios alternativos supongan retrasos o rodeos irrazonables-.

Por último, y en relación con lo que acaba de decirse, debe advertirse que incluso en los supuestos en los que existan razones fundadas de que una concentración puede producir alteraciones del orden público con peligro para personas y bienes, la autoridad gubernativa, aplicando criterios de proporcionalidad, antes de prohibirla deberá utilizar, si ello es posible, la facultad que le reconoce el art. 10 de la Ley Orgánica 9/1983 y proponer las modificaciones de fecha, lugar o duración al objeto de que la reunión pueda celebrarse.

Es esta última, sin embargo, una facultad que la Administración no puede ejercer de forma totalmente discrecional (STC 36/1982), y que viene condicionada por la programación realizada por los promotores. Esto hará que, en ocasiones, la utilización de esta facultad de introducir modificaciones resulte vedada o, cuando menos, sometida a importantes condicionamientos. Por ejemplo, respecto a las alteraciones relativas al lugar de concentración o manifestación, la autoridad gubernativa deberá tener presente que este elemento objetivo configurador del derecho de reunión tiene en la práctica un relieve fundamental, ya que está íntimamente relacionado con el objetivo de publicidad de las opiniones y reivindicaciones perseguido por los promotores por lo que ese emplazamiento condiciona el efectivo ejercicio del derecho. En realidad, 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, como veremos, en la facultad de ofrecer alternativas por parte de la autoridad gubernativa.

Es más, incluso en los casos en los que los reunidos no pretendan comunicar sus opiniones a unos destinatarios específicos sino a la opinión pública en general, el lugar de la concentración no puede considerarse en absoluto indiferente y, en consecuencia, tampoco cabe hablar de discrecionalidad de la Administración al ofrecer lugares alternativos. Con ello no se trata sólo de afirmar que el lugar propuesto debe tener suficiente tránsito público como para garantizar la publicidad que constituye uno de los elementos esenciales del contenido del derecho, sino que ese lugar debe garantizar una repercusión pública -en número y características de los destinatarios, es decir, de quienes pueden tener noticia de la reunión, incluidos los medios de comunicación- que se aproxime al máximo a la que pretendan alcanzar los promotores en el lugar por ellos programado."

SEXTO: En el presente caso del contenido del expediente administrativo y de las razones esgrimidas en la resolución recurrida no puede concluirse, antes al contrario, la concurrencia de los requisitos exigidos para la limitación o modulación del derecho fundamental.

En primer lugar la motivación, especialmente exigible en casos como el presente, aparece escasamente apreciable, dado que lo relevante, esto es, la existencia de peligro para el orden público, no aparece como motivo de la modificación acordada, apareciendo como justificación una afirmación, la posible concurrencia de otros ciudadanos en el lugar de la reunión que, a salvo de problemas de orden público o seguridad, constituye precisamente un elemento consustancial e ínsita en toda reunión o manifestación en cuanto los promotores tratan de lograr, legítimamente, la mayor difusión de sus ideas o mensajes al resto de la sociedad.

SÉPTIMO: No podemos pasar por alto un hecho de suma relevancia, como son la existencia de antecedentes que favorecen las tesis de los recurrentes. En efecto, la celebración de concentraciones semejantes en reiteradas ocasiones anteriores y la falta de constancia de cualquier tipo de incidente, despejan las dudas acerca de la necesidad de revocar la resolución administrativa adoptada, no sin recordar que, en ocasiones, el ejercicio de los derechos fundamentales debe primar sobre las posibles "molestias" o "incomodidades" que puedan ocasionar al resto de la ciudadanía, dado que en un juicio de ponderación el respeto al libre ejercicio de los derechos reconocidos constitucionalmente, no puede quedar a la mera conveniencia de los demás, máxime cuando es la Administración la que sin queja o precedente alguno, adopta tal medida restrictiva.

OCTAVO: De conformidad con el artículo 139 de la Ley de la Jurisdicción, procede la imposición de costas a la Administración demandada, dado lo infundado de su resolución.

FALLAMOS

Que debemos ESTIMAR y estimamos el presente recurso interpuesto por D^a. ..., contra la resolución de la Delegación del Gobierno en Cantabria, de 12 de junio de 2002, en cuya virtud se prohíbe la concentración cuya celebración, prevista para el día 25 de junio de 2002, en la Plaza del Ayuntamiento de Santander. Anulamos dicho Acuerdo por contrario al ordenamiento jurídico, en cuanto contiene la prohibición absoluta de la reunión, y declaramos el derecho de los recurrentes a mantener y celebrar la citada concentración. Condenamos en costas a la Administración demandada.

3. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN

Sentencia 364/02. Juzgado de lo Contencioso-Administrativo
N.º 1 de Burgos P.O. N.º 26/2002.

En la ciudad de Burgos, a cinco del mes de Diciembre del año dos mil dos.

Antecedentes de Hecho

PRIMERO.- El 28 de enero de 2002, la parte actora interpuso recurso contencioso administrativo frente al Acuerdo de 18 de Octubre de 2001, adoptado por el Director General de Política Interior desestimatorio del recurso de alzada formulado contra la Resolución de 30 de Abril de 2001, dictada por Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, imponiéndole una multa de 600.000 pesetas.

SEGUNDO.- Previa la tramitación oportuna, fue reclamado el expediente administrativo emplazando a dicho organismo y requiriéndole para que comunicara la remisión a cuantos aparecieran como interesados en tal procedimiento gubernativo, al objeto legal de posibilitar su comparecencia y personación, si a su derecho conviniera.

TERCERO.- Recepcionado que fue en el Juzgado el expediente administrativo, se acordó dar traslado del mismo a la parte actora para que en término de veinte días dedujera en tiempo y forma la correspondiente demanda.

CUARTO.- Una vez que la parte recurrente formalizó la pertinente demanda, se dio traslado de sus copias a la Administración residenciada pasivamente con el fin de que evacuara la oportuna contestación.

QUINTO.- Precluido el trámite de contestación a la demanda, por Auto de 30 de mayo de 2002 se fijó la cuantía del presente recurso en 3.606'07 euros equivalentes a 600.000 pesetas y se acordó su recibimiento a prueba.

SEXTO.- Con los escritos de proposición de prueba se formaron las respectivas piezas separadas, practicándose los medios que fueron declarados pertinentes con el resultado que obra en las actuaciones y cuyo contenido se da por reproducido para evitar reiteraciones innecesarias.

SÉPTIMO.- Por Auto de 23 de septiembre de 2002 se acordó el señalamiento de vista, ante el trámite conferido a las partes, celebrándose dicho acto el 3 de diciembre de 2002 a las 12,30 horas de la mañana, fecha en que dicha actuación tuvo lugar.

OCTAVO.- Examinada la totalidad de actuaciones practicadas sin que se observen circunstancias generadoras de indefensión ni otras irregularidades invalidantes y no habiendo necesidad de hacer ulterior uso de la facultad a que se refiere el apartado 2 de artículo 61 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, en unidad de acto, procede ratificar la declaración de que el pleito ha quedado concluso para sentencia.

Resultan ser de aplicación al caso enjuiciado los pertinentes:

Fundamentos de Derecho

- I.- En cuanto a la falta de competencia del órgano administrativo que impuso la sanción, basta contrastar que el Delegado del Gobierno adopta la resolución originaria por vía de conformidad con la propuesta que se le emite (cfr. Folios 29 a 37 expte. Advo.) para rechazar dicho motivo de impugnación.
- II.- En cuanto a la indefensión que se dice provocada por inadmitir en vía administrativa las pruebas testificales propuestas, la inutilidad de tales medios se desprende: a) de la documentación denunciada de que el Sr. ... presidía la marcha reivindicatoria en primera posición desde su vehículo BU.8800-M, con ostentación de banderines; b) de la autoadmisión -al menos indiciariamente- desde su propio escrito de alegaciones sobre que llevó a cabo la protesta; y c) del reconocimiento expreso de la notificación de la prohibición del derecho de reunión y manifestación, que se califica de "inasumible". Por otra parte, los testigos "todos ellos vecinos de Miranda de Ebro" cuya deposición se interesaba, lo único que esclarecía es que, estando convocada la marcha para celebrarse en Briviesca, no se hizo uso de ningún medio de difusión atinente a la prohibición gubernamental.
- III.- En cuanto a la doctrina constitucional que se invoca, para percibir su inaplicabilidad al caso es suficiente constatar que en el supuesto enjuiciado la manifestación y reunión se había prohibido con carácter previo, condición objetiva de punibilidad que se refleja como circunstancia diferencial.
- IV.- En cuanto a la carencia de motivación, hay que decir que la propuesta de resolución asumida y conformada por el órgano sancionador permite verificar que la multa impuesta, dada la relación circunstanciada del hecho, ilustrando sobre el acto imputado, la conducta ejecutada y la norma infringida, no contraría en absoluto el mandato de proporcionalidad contenido en el art. 25 C.E.
- V.- A tenor del art. 139 de la Ley 29/1998 no hay motivos para hacer expresa condena en materia de costas procesales, al dilucidarse en el recurso una cuestión de índole jurídica y no apreciarse temeridad o mala fe.

Por todo cuanto fácticamente precede y lo expuesto normativamente en los razonamientos jurídicos, en el nombre de Su Majestad el Rey de España y en el legítimo ejercicio de las facultadas jurisdiccionales atribuidas por la Constitución Española,

Fallo

Que DESESTIMANDO el recurso contencioso administrativo interpuesto por D.... declaro ser conforme a derecho, en lo aquí debatido, el Acuerdo de 18 de Octubre de 2001 adoptado por el Director General de Política Interior desestimatorio del recurso de alzada formulado contra la Resolución de 30 de Abril de 2001 dictada por el Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, imponiéndole una multa de 600.000 pesetas.

Sentencia 15/2002. Juzgado de Instrucción N° 8 de Burgos

En BURGOS a veintiocho de enero de dos mil dos.

Antecedentes de Hecho

PRIMERO.- Habiendo tenido noticia de los hechos denunciados y practicadas las diligencias oportunas, previos los trámites legales, se dictó providencia señalándose día para la celebración del juicio preceptivo, citándose al Ministerio Fiscal y a las partes.

SEGUNDO.- Celebrado el juicio el día y hora señalado al efecto, el Ministerio Fiscal solicitó la condena de los denunciados como autores, cada uno de ellos, de una falta del art. 633 C.P., interesando la libre absoluciónde

Por el Letrado Sr. ... se solicita la libre absoluciónde su representado.

Por el Letrado Sr. ... se solicita la libre absoluciónde sus representados.

TERCERO.- En la tramitación de este juicio se han observado las prescripciones legales en vigor.

Hechos Probados

ÚNICO.- El día 22 de marzo de 2001 se celebraron en los salones de la CACCO sito en calle Julio Sáez de la Hoya unas jornadas de derecho laboral organizadas por la UBU en las que intervenía el Excmo. Sr. Ministro de Trabajo D. ... que tenía prevista su participación con una conferencia a las 19 horas.

..., siendo el primero de ellos Secretario Provincial del sindicato UGT y los demás miembros del mismo sindicato, acudieron a dichas jornadas, el primero como invitado institucional y los demás tras pagar la cuota de inscripción.

Sobre las 18,50 horas se había acumulado en las inmediaciones exteriores del local, gran cantidad de personas que presentaban signos identificativos de pertenencia al sindicato UGT que profirieron gritos y lanzaron petardos contra la reforma laboral y que conocían que las personas a que se ha hecho referencia iban a desarrollar la actividad que luego se dirá.

Una vez llegó al exterior del salón el Sr. Ministro sobre la hora señalada, se dirigió al Sr. ... que se hallaba en el exterior en ese momento junto con otras personas, manifestándoles que por favor no le insultaran; yendo seguidamente el Sr. Ministro hacia el interior del local y tras atravesar el vestíbulo entró en el auditorio; una vez sentado y cuando iba a ser presentado ... se levantaron desplegando una pancarta con alusiones a su disconformidad con la reforma laboral del Gobierno y con los distintivos del sindicato UGT a la vez que profirieron expresiones tales como "No a la reforma" en varias ocasiones siendo invitados por el presidente de la mesa a abandonar el auditorio lo que hicieron todos los mencionados.

Ya en el vestíbulo mantenían la pancarta desplegada, diciendo y alentando reiteradamente con palabras y gestos a las personas que se hallaban en el exterior a que entra-

ran en el vestíbulo y ello a través de la gran cristalera que separa el vestíbulo del exterior lo que motivó la avalancha de los que se hallaban concentrados en el exterior para intentar entrar a la vez que proferían gritos, siendo impedida la entrada por la policía nacional, cayendo al suelo el policía identificado profesionalmente como ... y resultando empujado el policía identificado profesionalmente como ... , sufriendo lesiones el Sr. ... que se hallaba concentrado en el exterior, rompiendo uno de los concentrados un cristal de la cristalera.

El acto académico tras un ligero retraso pudo continuar dando el Excmo. Sr. Ministro la conferencia prevista.

Posteriormente los concentrados y las personas mencionadas abandonaron el lugar, restableciéndose la normalidad.

... se hallaba presente en el lugar según manifiesta en su condición de corresponsal de la Agencia Efe-Televisión en Castilla y León, si bien no ha podido acreditarse participación en hecho sancionable penalmente.

La CACCO ha renunciado a la indemnización que pudiera corresponderle.

Fundamentos de Derecho

PRIMERO.- Los hechos narrados anteriormente y que han sido declarados probados son constitutivos de una falta prevista y penada en el art. 633 C.P.

SEGUNDO.- De la misma aparecen como responsables en concepto de autores ..., como ha puesto de manifiesto la prueba practicada en el plenario unido a lo obrante en fase de instrucción. Y es que la testifical de los policías que han comparecido al acto de juicio ha resultado, a juicio del que resuelve, veraz sin contradicción alguna, ni dudas; el policía nacional con identificación profesional ... que se hallaba en el vestíbulo ha manifestado cómo los mencionados alentaban a los del exterior para que entraran con señas, gestos y ademanes; ha insistido en que se comunicaban con los del exterior por los cristales y también cómo vio quién rompía el cristal con una patada, pero por el tumulto no pudo llegar a identificarle; el que en la declaración primera que realiza en Comisaría no dé tanto detalle como en la testifical practicada en el acto del juicio no minora en absoluto la validez de su testimonio, no sólo porque está corroborado por otras pruebas, sino porque es en el acto de juicio con la debida contradicción donde deben concretarse los hechos sin que ello cause indefensión, máxime cuando su declaración-atestado realizada ante sus superiores jerárquicos fue inmediata a los hechos acaecidos y perfectamente acorde con lo declarado en el acto del juicio.

El policía nacional ... que se hallaba en el exterior, en la calle, manifiesta cómo los que se hallaban en el vestíbulo les decían al grupo que se hallaba en el exterior que entrasen y los de fuera empujaron y él se cayó al impedirlo; manifiesta cómo vio el cristal roto -hecho no negado por nadie-, y también manifiesta cómo el incidente duró poco tiempo manifestando que llegó más tarde que el Sr. Ministro.

El policía nacional ... que igualmente se hallaba en la calle, manifiesta cómo había gente en el vestíbulo que les decían a los del exterior que fueran entrando, haciéndoles indicaciones y alentando, igualmente manifiesta cómo fue empujado y cómo la gente del exterior increpaba, daba voces, tiraban petardos, "se fueron calentando los

ánimos", "se acercaron a los policías", "hubo avalancha", manifiesta cómo el Sr. Ministro se dirigió a los concentrados cuando llegaba al lugar y nadie le interrumpió el paso al Sr. Ministro.

Las testificales de los policías no han incurrido en ninguna contradicción y a juicio del que resuelve no hay razón alguna para entender que su testimonio está dirigido; todos han coincidido en que el incidente duró poco tiempo frente a lo que dice el documento del folio 58; los denunciados por el contrario y en relación con los hechos enjuiciados han reconocido su participación en el despliegue de la pancarta en el auditorio, no así todo lo demás, pero no explican el sentido de mantener la pancarta en el vestíbulo (no en el auditorio) con parámetros transparentes frente a sus propios compañeros y simpatizantes que se hallaban en el exterior concentrados profiriendo voces y lanzando petardos; pancarta, gestos, ademanes, voces, también en el vestíbulo frente a los concentrados que se entiende en el contexto como aliento a mantener los incidentes, dolo específico de provocar la alteración de la paz pública esperada, y que sin ser unos incidentes graves sí que integran la falta por la que se acusa.

El propio ... manifiesta "al salir vieron la que se organizaba fuera, había ruidos, mucha policía". La actitud del Sr. Juez ... en la fotografía al folio 7 es elocuente por lo que sobran comentarios, máxime ante las testificales obrantes. Las manifestaciones del Sr. ... de sus diferencias con el Sr. Subdelegado del Gobierno y el carácter tendencial del atestado, en nada altera lo probado en el acto de juicio, elemento fundamental de lo resuelto en sentencia.

Sin desconocer la importancia del contenido del art. 20.1 a) de la Constitución y la interpretación de las normas en su contexto social e incluso la pertenencia a un Sindicato legal de las características de UGT de los denunciados, todo ello tenido en cuenta, como no podía ser de otra manera, sin embargo no impide que se estime la existencia de un dolo específico de alterar levemente la paz pública.

Ocurrido el incidente en el interior del auditorio, y posteriormente con mayor repercusión en el vestíbulo y exteriores, necesariamente produjo en los organizadores, en los conferenciantes, en los asistentes, una "presión psicológica", una alteración, un desconcierto, una incertidumbre respecto al desarrollo del acto que además se vio modificado, retrasado. No se mantuvo la disciplina, la normalidad esperada en términos integrantes de la falta por la que se condena.

TERCERO.- Procede la absolución de ... al regir en nuestro derecho penal el principio acusatorio y no haberse formulado acusación contra el mismo.

CUARTO.- El art. 109 nº 1 C.P. dice: "La ejecución de un hecho descrito por la Ley como delito o falta obliga a reparar, en los términos previstos en las Leyes, los daños y perjuicios por él causados"; y el art. 110 C.P. dice: "la responsabilidad establecida en el artículo anterior comprende: la restitución, la reparación del daño, y la indemnización de perjuicios materiales y morales".

No ha lugar a fijar cantidad alguna al no haberse solicitado.

QUINTO.- Procede imponer a los condenados, por sextas partes, las costas procesales causadas, Art. 123 C.P.

Vistos los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación.

Fallo

Que debo CONDENAR y condeno a ..., como autores cada uno de ellos de una falta contra el orden público, prevista y penada en el art. 633 C.P., a la pena de un fin de semana de arresto y una multa de diez días con cuota diaria de seis euros, y la responsabilidad personal subsidiaria del art. 53 C.P.

Que debo absolver y absuelvo a ... de los hechos contra él denunciados.

Sentencia 279/2002.. Juzgado de lo Contencioso-Administrativo Número uno de León

En León, a dieciséis de octubre de dos mil dos.

Antecedentes de Hecho

PRIMERO.- Por la indicada representación de D. ... se ha formulado demanda interponiendo recurso contencioso - administrativo contra la resolución expresada en el encabezamiento de la presente sentencia, en cuya demanda, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó pertinentes, terminó suplicando que, previos los trámites legales oportunos se dictase sentencia "conteniendo los siguientes pronunciamientos: A) Que anule la resolución objeto del presente procedimiento dejando sin efecto la sanción impuesta a mi representada o subsidiariamente se determine una nueva cuantificación de la sanción acorde con el principio de proporcionalidad, fijando la sanción de multa en su cuantía mínima de 50.001 pesetas; B) Que se imponga al demandado las costas de esta primera instancia".

SEGUNDO.- Admitido a trámite el recurso interpuesto, se reclamó el expediente administrativo, señalándose la vista correspondiente para el día 7 de octubre. Celebrada la vista en el día señalado, conforme consta en el acta correspondiente, las partes por su orden expusieron lo que a su derecho convino, contestando la Administración demandada que solicitó la desestimación del recurso, fijándose la cuantía del mismo en 2.404,05 euros. Atendiendo a las solicitudes de las partes, se acordó recibir el pleito a prueba, y en dicho trámite se practicó la documental propuesta, pasándose a continuación al trámite de conclusiones en el que las partes ratificaron sus alegaciones y pretensiones, con lo que se dio por terminado el acto quedando los autos conclusos y vistos para sentencia.

TERCERO.- En la tramitación de este procedimiento se han observado las normas legales de procedimiento.

Fundamentos de Derecho

PRIMERO.- El recurrente en estos autos, D. ..., emplea en su demanda varios motivos para oponerse a la sanción de multa de 400.000 pesetas (2.404,05 euros) que le fue impuesta por la Delegación del Gobierno en Castilla y León - confirmada por la

Subdirección General de Recursos de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior -, cuales son: su participación en los hechos imputados, la tipicidad de los mismos y, finalmente, falta de proporcionalidad de la sanción. Además, en el acto del juicio añadió un motivo de nulidad: la existencia de una nueva denuncia fechada el 9 de diciembre de 2000, que no ha aparecido en el expediente sancionador, ni consta que se haya acumulado al mismo.

Comenzando por esta última pretensión de nulidad, a la que se opuso el Abogado del Estado en nombre y representación de la Administración demandada, cabe señalar que la segunda denuncia del 12 de diciembre de 2000 está incorporada al mismo expediente administrativo que la primera (la del día 19 de noviembre) y que en la resolución sancionadora se hace expresa referencia a ambas denuncias (véase el resultando sexto de la propuesta de resolución, obrante al folio 54), con lo que se trata, en realidad, de dos denuncias en un solo expediente y que dan lugar a una sola sanción. No se aprecia, por tanto, el motivo de nulidad invocado por el recurrente.

SEGUNDO.- En el fondo del asunto, el demandante comienza afirmando que los hechos realizados no están caracterizados expresamente por ninguna norma jurídica como constitutivos de infracción administrativa, al no ser cierto que participara en una manifestación no autorizada originando graves desórdenes en las vías, espacios o establecimientos públicos o que causara graves daños a los bienes de uso público. En esta primera cuestión el Abogado del Estado, en nombre de la Administración demandada, argumenta que el relato fáctico que contiene la denuncia goza de presunción legal de veracidad, conforme al artículo 37 de la Ley Orgánica 1/1992, de Protección de la Seguridad Ciudadana y, por tanto, es prueba de cargo suficiente para desvirtuar la presunción de no responsabilidad.

El Tribunal Constitucional ha establecido de forma reiterada, y como expresivas pueden citarse las sentencias 76/1990, y 14/1997, de 28 de enero, que no pueden suscitar ninguna duda que la presunción de inocencia rige sin excepciones en el ordenamiento sancionador y ha de ser respetada en la imposición de cualesquiera sanciones, sean penales, sean administrativas, pues el ejercicio del *ius puniendi* en sus diversas manifestaciones está condicionado por el artículo 24.2 de la Constitución al juego de la prueba y a un procedimiento contradictorio en el que puedan defenderse las propias posiciones. En tal sentido, el derecho a la presunción de inocencia comporta que la sanción esté basada en actos o medios probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada; que la carga de la prueba corresponde a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia, y que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio; más también añade, referido a las actuaciones practicadas por los funcionarios encargados de la investigación y comprobación de los hechos de que se trate, que no tienen la consideración de una simple denuncia, sino que son susceptibles de valorarse como prueba en la vía judicial contencioso administrativa, pudiendo servir de base para destruir la presunción de inocencia sin necesidad de reiterar en esta vía la actividad probatoria de cargo practicada en el expediente administrativo, puesto que “el ente que impone la sanción tiene la carga de ofrecer al Juez las pruebas de cargo que justifican el acto sancionador, pero no le incumbe a la Administración, sino al sancionado, acreditar la veracidad de los hechos ofrecidos como descargos” (Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Granada) sentencia de 25-10-1999 (Base de Datos El Derecho 1604/1999)).

Siguiendo la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 29 de junio de 2000, en este concreto supuesto se trata de determinar si la denuncia efectuada por los agentes que presenciaron los hechos e identificaron como partícipe en los mismos al recurrente constituye la suficiente prueba de cargo como para entender que ha quedado desvirtuada la presunción de inocencia. Se ha de decir al respecto que el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Seguridad Ciudadana (L.O. 1/92) ha de interpretarse junto al resto de normas y principios sobre valoración de la prueba, sin que pueda entenderse que en la materia sancionadora, existe una presunción de veracidad de las denuncias policiales, que deba ser desvirtuada por los denunciados, como si existiera una inversión de la carga de la prueba, ya que si así fuera se estaría efectivamente vulnerando la presunción de inocencia. Tal precepto, cuya constitucionalidad fue reconocida expresamente por el Tribunal Constitucional en la sentencia 341/1993, de 18 de noviembre, afirma que “en los procedimientos sancionadores que se instruyan en las materias objeto de la presente Ley, las informaciones aportadas por los agentes de la autoridad que hubieren presenciado los hechos, previa ratificación en el caso de haber sido negados por los inculcados constituirán base suficiente para adoptar la resolución que proceda, salvo prueba en contrario y sin perjuicio de que aquéllos deban aportar al expediente todos los elementos probatorios disponibles”.

Dicho precepto se ha de interpretar en el sentido que se ha dado por reiterada jurisprudencia al artículo 137.3 de la Ley 30/92, que dispone que “los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados”. De forma que de lo que se trata es de efectuar una valoración de la prueba constituida por la denuncia y el informe en el que los agentes se ratifican en la misma, junto a los demás medios de prueba aportados.

Pues bien, en este caso tanto las denuncias de los agentes de la Guardia Civil como el informe posterior de los mismos permite dar por probado que el recurrente tuvo una intervención activa en las manifestaciones no autorizadas y cortes de carretera efectuados el día 19 de noviembre. A este respecto son contundentes algunas expresiones contenidas en ambos documentos, cuando dicen que el Sr. ...fue reconocido “sin ningún género de dudas [...] participando activamente en los cortes aludidos ...”, “...siendo uno de los principales organizadores e instigadores a la hora de convencer al público para que no dejaran circular a los vehículos bajo ningún concepto ...”. Además de la propia observación personal por parte de los denunciantes, tales hechos pudieron ser comprobados con las grabaciones efectuadas por el Servicio de Información de la Guardia Civil mediante videocámaras móviles, cuyo uso fue autorizado debidamente por el Subdelegado del Gobierno. Así pues, la participación del recurrente en los hechos imputados en la resolución ahora impugnada ha de considerarse debidamente acreditada con la prueba practicada en el expediente sancionador.

TERCERO.- El segundo motivo de oposición utilizado por el recurrente para oponerse a la sanción impuesta se centra en la falta de tipicidad de la conducta imputada. Argumenta en esta cuestión que los hechos realizados no constituyen la infracción tipificada en el artículo 23 n) de la L.O. 1/1992, de 21 de febrero, ya que se hallan integrados en una expresión de la libertad de reunión. Por su parte, la

Administración demandada alega que la acción del sancionado de cortar la carretera nacional y sucesivamente las vías alternativas que la Guardia Civil iba abriendo durante tres horas supone un desorden público y atentado contra la seguridad ciudadana que el ordenamiento jurídico no ampara; añade que parece contradictorio que el actor alegue en su defensa que estaba ejercitando un derecho fundamental cuando se incumplieron claramente las condiciones que la citada L.O. 1/92, concretamente la falta de comunicación escrita a la autoridad gubernativa correspondiente.

El Tribunal Constitucional en la sentencia de la Sala 2ª de 14 de febrero de 2000 (núm. 42/2000, fecha BOE 17-03-2000. Pte. ...) dice que “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, FJ 2; 66/1995, de 8 de mayo, FJ 3).

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, FJ 5; 36/1982, de 16 de junio; 59/1990, de 29 de marzo, FFJJ 5 y 7; 66/1995, FJ 2; y ATC 103/1982, de 3 de marzo, FJ 1) 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. Además, el ejercicio de este derecho está sometido al cumplimiento de un requisito previo: el deber de comunicarlo con antelación a la autoridad competente (SSTC 36/1982, FJ 6; 59/1990, FJ 5). Debe tenerse en cuenta que, aunque el deber de comunicación no constituye una solicitud de autorización – ya que el ejercicio de este derecho fundamental se impone por su eficacia inmediata y directa, sin que pueda conceptuarse como un derecho de configuración legal (SSTC 59/1990, FJ 5; 66/1995, FJ 2), “sino tan sólo una declaración de conocimiento a fin de que la autoridad administrativa pueda adoptar las medidas pertinentes para posibilitar tanto el ejercicio en libertad del derecho de los manifestantes, como la protección de derechos y bienes de titularidad de terceros” (STC 66/1995, FJ 2) –, la falta de cumplimiento de este requisito constitucional podría dar lugar a “una defraudación de la potestad de prohibir que el artículo 21.2 regula, posibilitando la actuación antijurídica, abusiva e incluso al margen de la buena fe del ciudadano infractor” (STC 36/1982, FJ 2).

De ahí que hayamos sostenido que el incumplimiento del plazo de preaviso – o su falta – puede conducir a la prohibición del ejercicio de este derecho, pues “el único derecho de reunión que en lugar público se reconoce en el artículo 21.2 es el que necesariamente se ha de ejercer comunicándolo previamente a la autoridad” (STC 36/1982, FJ 6).“.

En el Auto del mismo Tribunal de 12 de julio de 2000, referido también a cortes realizados en las vías públicas, señala que “aunque el corte de la carretera con tractores no queda fuera necesariamente del ámbito facultativo del artículo 21 CE, su ejercicio lícito está sometido, en lo que ahora importa, a dos límites: a) Previa comunicación a la autoridad gubernativa, artículo 8 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión y b) Ejercicio dentro de las modificaciones propuestas por la autoridad gubernativa cuando considere que “existen razones fundadas de que puedan producirse alteraciones de orden público, con peligro para personas o bienes” (artículo 10 LORDR)”.

En el caso ahora enjuiciado, no se ha discutido que se había omitido la comunicación previa a la autoridad gubernativa, con lo que la actuación de la recurrente participando activamente en los cortes de carreteras, lesionando así el derecho a la libre circulación de terceras personas, igualmente protegido en el artículo 19 del Texto Constitucional, sitúa la conducta enjuiciada extramuros del legítimo ejercicio del derecho fundamental que consagra el artículo 21 de la CE y, por el contrario, determina que la subsunción de dicha conducta en la infracción tipificada en la LOPSC, y la consecuente sanción que se impone en el ámbito administrativo, no se encuentren excluidas por el derecho fundamental de reunión y manifestación que ahora se invoca (Auto del Tribunal Constitucional de 16 de octubre de 2000).

CUARTO.- Finalmente, el último de los motivos consiste en la infracción del principio de proporcionalidad. En esta cuestión alega que la sanción impuesta no se corresponde con las circunstancias concurrentes, careciendo la resolución impugnada de la motivación suficiente que permita conocer los criterios y el modo en que han sido considerados los motivos para fijar la cuantía, siendo por ello contraria a derecho. La Administración demandada, por su parte, manifiesta respecto a la proporcionalidad que los criterios que han sido tenidos en cuenta para la graduación de la sanción constan perfectamente en la propia propuesta de resolución y, además, que del margen legalmente concedido se ha impuesto en su mitad inferior y sin olvidar que es notoria la reiteración y persistencia en los hechos no sólo el día 19 de noviembre sino también el 8 de diciembre de 2000.

El Tribunal Supremo al estudiar el principio de proporcionalidad de las sanciones ha considerado que el carácter reglado de la potestad sancionadora impide que la Administración pueda tener libertad para elegir soluciones distintas, pero igualmente justas, indiferentes jurídicamente (sentencias del Tribunal Supremo de 23 de enero de 1989 y de 3 de abril de 1990), lo que significa que las sanciones, deben ser impuestas en cada caso atendiendo a las circunstancias expresadas en el artículo 30 de la LOPSC, a cuyo tenor:

- “1. Las respectivas normas reglamentarias podrán determinar, dentro de los límites establecidos por la presente ley, la cuantía de las multas y duración de las sanciones temporales por la comisión de infracciones, teniendo en cuenta la gravedad de las mismas, la cuantía del perjuicio causado y su posible trascendencia para la prevención, mantenimiento o restablecimiento de la seguridad ciudadana.

2. Idénticos criterios tendrán en cuenta las autoridades sancionadoras, atendiendo además al grado de culpabilidad, reincidencia y capacidad económica del infractor, para concretar las sanciones que proceda imponer y, en su caso, para graduar, la cuantía de las multas y la duración de las sanciones temporales.”

Por lo tanto no cabe mantener que la sanción de multa pueda graduarse de forma arbitraria sin atender a dichas circunstancias, ni que pueda ser impuesta discrecionalmente en todas las infracciones graves, ni que tal discrecionalidad no pueda ser controlada por los Tribunales. La Administración a través de un proceso reglado, que puede ser controlado por estos últimos, debe averiguar, cuál es la sanción de multa que debe imponer en cada caso, y si en el caso concreto concurren circunstancias suficientes (expresadas en el transcrito artículo 30) para imponer la sanción en el grado que corresponda. Se trata de buscar la sanción justa y proporcionada a la infracción cometida, lo que comporta que en el supuesto de que como consecuencia de dicha búsqueda reglada llegue a la conclusión de imponer una determinada sanción, deba expresar las circunstancias que ha tenido en cuenta al respecto para hacer posible el control referido por parte de los Tribunales; máxime teniendo en cuenta que toda resolución sancionadora debe ser motivada como exige con carácter general el artículo 138.1 de la LRJAP y del PAC de 26 de noviembre de 1992, según el cual “la resolución que ponga fin al procedimiento habrá de ser motivada y resolverá todas las cuestiones planteadas en el expediente”.

Llegados a este punto, ha de señalarse que la resolución sancionadora como también la que ha puesto fin a la vía administrativa, carecen de motivación alguna. El principio de seguridad jurídica, junto al de proporcionalidad de las sanciones, exige que en la resolución sancionadora se motiven los hechos del caso concreto que justifican dicha graduación. Si, como en la resolución recurrida, se omiten tales circunstancias – ya que para nada se habla de la capacidad económica del infractor, de la gravedad del daño producido o de su posible trascendencia para la prevención, mantenimiento o restablecimiento de la seguridad ciudadana -, se impide la defensa en cuanto a la valoración de dichas circunstancias; de manera que como la multa impuesta fue de 400.000 pesetas (2.404,05 euros), es decir, apreciablemente superior a la mínima posible, sin referencia ninguna a los criterios a que se refiere el artículo 30.2 de la Ley Orgánica 1/92, procederá la reducción en los términos que se dirán.

QUINTO.- No concurren las circunstancias del artículo 139.1 de la Ley 29/98, de 13 de julio para efectuar un pronunciamiento especial sobre las costas causadas.

Vistos los artículos citados y demás de pertinente aplicación,

Fallo

ESTIMO PARCIALMENTE EL RECURSO contencioso administrativo formulado por la representación de D. ..., contra la resolución de 28 de septiembre de la Subdirección General de Recursos de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, por la que se desestima el recurso de alzada interpuesto contra resolución de la Delegación del Gobierno en Castilla y León de fecha 2 de mayo de 2001 y, en consecuencia, declaro no ser conforme a Derecho y anulo la resolución recurrida pero únicamente en cuanto a la sanción impuesta que quedará reducida a 300,51 euros (50.001 pesetas) de multa, sin hacer pronunciamiento especial sobre las costas causadas.

Sentencia 135/2002. Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Salamanca
En Salamanca, a treinta de abril de dos mil dos.-

Antecedentes de Hecho

PRIMERO.- Por el Letrado D. ..., en representación de D. ..., fue presentada demanda interponiendo recurso contencioso-administrativo contra la Resolución dictada por la Delegación del Gobierno en Salamanca, de fecha 4 de julio de 2001, confirmada, previa desestimación del recurso de alzada, por la Resolución del Ministerio del Interior de fecha 20 de Noviembre de 2001, que acordó imponer al recurrente la sanción de 300,54 euros, por infracción del art. 23, letra c) de la LO 1/92, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

SEGUNDO.- Admitida a trámite la demanda, se acordó reclamar el expediente de la Administración demandada, y citar a las partes a la celebración de la Vista, la cual se celebró una vez cumplidos los trámites ordenados en Providencia de admisión de fecha 27 de Febrero de 2002, compareciendo por la parte recurrente el Letrado D. ..., y por la Administración demandada, el Abogado del Estado.

Abierto el acto, el Letrado de la parte actora se afirmó y ratificó en sus alegaciones en fundamento de la pretensión deducida, solicitando el recibimiento del juicio a prueba. Por la representación de la Administración demandada, se contestó la demanda en el sentido de oponerse e interesando la desestimación de la demanda y el recibimiento del juicio a prueba. Abierto el periodo probatorio, por las partes se propuso el expediente administrativo, y la parte actora, además, la prueba testifical que fue examinada en el acto de la Vista, con el resultado que consta en el Acta de la misma.

Evacuado el trámite de conclusiones por las partes, los autos quedaron pendientes de dictar sentencia.

TERCERO.- La cuantía del recurso ha quedado determinada en la cantidad de 300,54 euros.

CUARTO.- En la tramitación del recurso se han observado las normas que lo regulan.

Fundamentos de Derecho

PRIMERO.- El objeto del recurso se centra en la declaración de no conformidad a Derecho, y su procedente anulación, de las Resoluciones recurridas: Resolución dictada por la Delegación del Gobierno en Salamanca, de fecha 4 de julio de 2001, así como la dictada por el Ministerio del Interior, de fecha 20 de noviembre de 2001, que confirmó en alzada la anterior, y que determinaron la imposición de una sanción de multa de 300,54 euros, por infracción de lo establecido en el art. 23, letra c) de la LO 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana. Se solicita, como consecuencia de la petición anterior, se condene a la Administración demandada al reintegro de la cantidad ingresada de 50.005 pesetas, en la cuenta bancaria señalada por la Delegación del Gobierno, incrementada con los intereses legales devengados desde la fecha del ingreso.

SEGUNDO.- La prueba practicada, tanto la documental que se integra en el expediente administrativo, como la testifical, practicada a instancia de la parte recurrente, por medio de los Policías Locales que intervinieron en los hechos, y redactaron las diligencias, ha dejado constancia de los siguientes hechos probados:

Entre las 17 y las 18,50 horas del día 10 de Marzo de 2001, en la plaza de los Leones, que se encuentra en el Barrio Antiguo, en esta Ciudad, tuvo lugar una concentración de personas, que carecía de autorización gubernativa, en el curso de la cual se realizaron pintadas -graffiti- sobre la superficie de una pared, con el siguiente texto: "Libertad de expresión", y un dibujo que mostraba un rostro con una boca enrejada. Los integrantes de la reunión, componían un conjunto humano diferenciado del resto de los peatones que transitaban por esa zona, concreto y definido como tal, en cuanto a la finalidad que los convocaba, y que era fácilmente distinguible de los transeúntes y visitantes de la zona monumental y turística. La reunión de personas se pronunciaba con voces que se referían al Alcalde de la Ciudad y al grupo político al que éste pertenece. Se destacó, junto a otra persona cuya actuación no resulta enjuiciada, el recurrente, como convocante de la reunión y de la pintada que se había realizado, asumiendo ante los Policías Locales intervinientes, la responsabilidad de lo que allí acontecía.

TERCERO.- Los hechos, que se han estimado probados, se desprenden de la prueba practicada que, tomando como base la documental, la obrante en el expediente, se ha circunstanciado en el Acta de la Vista, mediante el testimonio de los Policías Locales, que han prestado declaración a instancia de la parte recurrente, y que han sido examinados bajo los principios de inmediación, contradicción y publicidad, lo que avala la seguridad convincente de sus declaraciones, minuciosa y coherentemente expuestas por los Agentes de la Autoridad que han comparecido.

Por medio de esas declaraciones ha quedado claramente expuesto, que en la fecha y hora indicados, tuvo lugar una concentración, que ha de merecer la calificación de reunión, por cuanto las personas allí congregadas, lo habían sido con la finalidad de realizar unas pintadas murales y de dar testimonio público, por medio de gritos en los que se aludía al Alcalde de la Ciudad y al grupo político al que éste pertenece, intentando así cursar, a su modo, una protesta pidiendo la libertad de expresión.

El grupo de personas reunidas, con la finalidad expuesta, integrada de unas cuarenta personas, como así han expresado unánimemente los Policías Locales, era fácilmente distinguible de las personas que, como transeúntes normales o turistas, paseaban por el lugar de los hechos, sin que pueda darse importancia, para desvirtuar la motivación de la reunión, que esos transeúntes se detuviesen como curiosos, atraídos por lo que estaba sucediendo, que alteraba el curso normal de tranquilidad ciudadana, y que era, precisamente, lo que llamaba la atención de los paseantes, que por su detención o atención curiosa a cuanto estaba sucediendo, impide que se les incluya en el grupo de la reunión, pues ha quedado nítidamente expuesto por los Policías Locales, que el grupo integrante de la reunión era distinguible y diferenciado de los demás ciudadanos que pasaban por el lugar donde se desarrollaba la reunión, que por su numerosa concentración y violencia verbal motivó la presencia de la Policía Local.

CUARTO.- La actividad administrativa impugnada se contrae a la legalidad de las Resoluciones impugnadas en cuanto han apreciado, en la reunión mencionada, llevada a cabo sin autorización gubernativa, la infracción del art. 23, letra c) de la LO 1/1992, de 21 de Febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, que define como infracción

grave la celebración de reuniones en lugares de tránsito público o manifestaciones, incumpliendo lo preceptuado en los arts. 8, 9, 10 y 11 de la Lo 9/83, reguladora del Derecho de Reunión, cuya responsabilidad corresponde a los organizadores o promotores, siempre que tales conductas no sean constitutivas de infracción penal.

Ha quedado probada la reunión, con la finalidad expuesta, así como la intervención que ha tenido el recurrente, como organizador de la misma, que asumió su responsabilidad ante los Agentes de la Policía Local, por lo que careciendo de la preceptiva autorización para llevar a cabo la misma, dado el número de personas convocadas y participantes den la reunión, resulta procedente proclamar la legalidad de la sanción impuesta.

Procede, en consecuencia, desestimar el recurso.

QUINTO.- No se hace especial declaración en cuanto a las costas del recurso, al no concurrir las circunstancias establecidas en el art. 139 de la LJCA, para su expresa imposición.

SEXTO.- La sentencia, por razón de la cuantía del recurso, no es susceptible de recurso de apelación, conforme a lo dispuesto en el art. 81.1.a) de la LJCA.

Vistas las disposiciones legales citadas y demás de general y pertinente aplicación.

Fallo

DESESTIMANDO el recurso contencioso-administrativo P Abreviado número 81/2002, interpuesto por el Letrado D. ..., en representación de D. ..., contra la Resolución de la Delegación del Gobierno en Castilla y León, de fecha 4 de julio de 2001, confirmada, previa desestimación del recurso de alzada, por la Resolución del Ministerio del Interior, de fecha 20 de Noviembre de 2001, que acordó imponer al recurrente la sanción de 300,54 euros, por infracción del art. 23, letra c) de la LO 1/92, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, DECLARO que las Resoluciones impugnadas son conformes a Derecho, y no procede su anulación, desestimando así la pretensión que contiene la demanda y demás pedimentos que se han realizado en la misma.

Sentencia 146/2002. Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Salamanca
En Salamanca, a quince de Mayo de dos mil dos.

Antecedentes de Hecho

PRIMERO.- Por el Letrado D. ..., en representación de D. ..., se presentó demanda interponiendo recurso contencioso administrativo contra la Resolución dictada por la Subdelegación del Gobierno en Salamanca, acordando imponer al recurrente la sanción de cincuenta mil cinco pesetas (300,54 euros), por infracción del art. 8 de la LO 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, modificada por

la LO 9/99, de 21 de abril, tipificada en el art. 23, letra c) de la LO 1/92, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana. Resolución confirmada, mediante desestimación del recurso de alzada, por la Dirección General de Política Interior.

SEGUNDO.- Admitida a trámite la demanda, se acordó reclamar el expediente de la Administración demandada, y citar a las partes a la celebración de la Vista, la cual se celebró una vez cumplidos los trámites ordenados en Providencia de admisión de fecha 20 de Marzo de 2002, compareciendo el Letrado D. ... por la parte recurrente, y por la Administración demandada, el Abogado del Estado.

Abierto el acto, la parte recurrente, previa subsanación del defecto de representación procesal, y no así el de habilitación específica del Colegio de Abogados de Salamanca, se afirmó y ratificó en sus alegaciones en fundamento de la pretensión deducida y solicitó el recibimiento del juicio a prueba. Por la representación de la Administración demandada, se contestó la demanda, previa la causa de inadmisibilidad invocada, oponiéndose a la misma e interesando la desestimación de la demanda y el recibimiento a prueba. Abierto el periodo probatorio, por las partes se propuso el expediente administrativo, y el Letrado de la parte demandante, además, la prueba testifical que se practicó con el resultado que obra en autos.

Evacuado el trámite de conclusiones por las partes, los autos quedaron pendientes de dictar sentencia.

TERCERO.- La cuantía del recurso ha quedado determinada en la cantidad de 300,54 euros.

CUARTO.- En la tramitación del recurso se han observado las normas que lo regulan.

Fundamentos de Derecho

PRIMERO.- El objeto del recurso se centra en la declaración de no conformidad a Derecho, y su procedente anulación, de las Resoluciones recurridas: Resolución dictada por el Subdelegado del Gobierno en Salamanca, de fecha 26-junio-2001, confirmada, mediante la desestimación del recurso de alzada, por la Resolución de fecha 8 de noviembre de 2001 dictada por la Dirección General de Política Interior, que acordó imponer al recurrente la sanción de cincuenta mil cinco pesetas (300,54 euros), al constituir los hechos una infracción del art. 8 de la LO 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, modificada por la LO 9/99, de 21 de abril, tipificada en el art. 23, letra c) de la LO 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

SEGUNDO.- Respecto de la causa de inadmisibilidad del recurso, por falta de representación, invocada al amparo de lo dispuesto en el art. 69.b) de la LJCA, por el Abogado del Estado, debe entenderse por subsanada, dado que el poder de representación se encontraba erróneamente unido al PA 84/02, y en cuanto a la habilitación específica que se ha debido solicitar del Colegio de Abogados de Salamanca, la cual se debe entender que no ha sido presentada por el Letrado que representa al recurrente, pues no consta, y el Letrado no ha aportado copia sellada de la entrega de tal

documento, debe, no obstante, entenderse subsanada, dada la intervención que se ha dado al letrado en el acto de la Vista, teniendo en cuenta la naturaleza del procedimiento sancionatorio que, al estimar la causa de inadmisibilidad invocada, sin haberle requerido al respecto al presentar la demanda, pudiera afectar a su derecho de defensa.

TERCERO.- Los hechos de los que parte la Resolución impugnada, son los siguientes: "A las 19 horas del día 6 de abril de 2001 tuvo lugar una concentración de unas 40 o 50 personas a la entrada del centro cultural de Aldeadavila de la Ribera (Salamanca), donde a esa hora se celebraba una mesa redonda sobre el tema "Turismo en los Arribes", con asistencia de miembros de la Corporación Municipal de dicha localidad y del Diputado Provincial de Turismo. En dicha concentración se portaban pancartas con los lemas "Rutas, fiestas, alegría y el pueblo en agonía", "Por todos los despedidos", finalizando la misma a las 21,15 horas. La mencionada concentración no había sido comunicada a la autoridad gubernativa, figurando D. ..., como uno de los organizadores o promotores de la misma".

La Resolución impugnada estima probada la intervención del recurrente en la reunión mencionada, como organizador o promotor, en base a lo siguiente: a) la reunión no había sido comunicada a la Autoridad gubernativa; b) que la Guardia Civil observó cómo el recurrente D. ..., sacó del vehículo de su propiedad las pancartas que se utilizaron en la concentración, e invitaba a los asistentes a portar las mismas y a unirse a la concentración.

Los hechos que se han imputado al recurrente en la Resolución impugnada son los de haber intervenido como promotor en una concentración que no había sido comunicada a la autoridad gubernativa.

CUARTO.- La prueba practicada por la parte recurrente, en el acto de la Vista, por medio de la testifical propuesta, no ha desvirtuado los hechos estimados como probados por la Resolución impugnada, y que fueron relatados en las diligencias de la Guardia Civil, donde se han constatado, por comprobación directa, conforme se han observado por los Agentes intervinientes, y no mediante la grabación mediante vídeo. Por lo tanto, esa comprobación de los hechos por los Agentes de la Guardia Civil, resulta decisiva a efectos probatorios, cuando, además, la intervención del recurrente, es constatada mediante la invitación que éste hacía para unirse a la reunión y el porte de pancartas que él facilitó, sacándolas de su coche, lo que relata la Guardia y confirma el testigo ..., propuesto por el recurrente, cuando afirmó en el Acta de la Vista, "que él fue a buscar unas pancartas en compañía del recurrente al sitio donde las tenía guardadas". Luego ha quedado probado el hecho de la reunión que integraba unas 40 o 50 personas, para la que no se había solicitado autorización gubernativa; y la intervención del recurrente, como promotor, en tal reunión, facilitando las pancartas e invitando a los intervinientes a portarlas.

La prueba de los hechos, conforme los expone la resolución sancionadora, no puede conducir más que a la desestimación del recurso.

QUINTO.- No se hace expresa declaración en cuanto a las costas del recurso, al no concurrir las circunstancias establecidas en el art. 139 de la LJCA, para su expresa imposición.

SEXTO.- La sentencia, por razón de la cuantía del recurso, no es susceptible de recurso de apelación, conforme a lo dispuesto en el art. 81.1.a) de la LJCA.

Vistas las disposiciones legales citadas y demás de general y pertinente aplicación.

Fallo

DESESTIMANDO el recurso contencioso administrativo P ABREVIADO número 82-2002, interpuesto por el Letrado D. ..., en representación de D. ..., contra la Resolución del Subdelegado del Gobierno en Salamanca, fecha 25 de junio de 2001, confirmada, al desestimarse el recurso de alzada, por la Resolución fecha 8 de noviembre de 2001, dictada por la Dirección General de Política Interior, acordando la primera imponer al recurrente la sanción de cincuenta mil cinco pesetas (300,54 euros), al estimar cometida la infracción del art. 8 de la LO 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión, modificada por la LO 9/99, de 21 de abril, tipificada en el art. 23, letra c) de la LO 1/92, de 21 de febrero, DECLARO que la Resolución impugnada es conforme a Derecho, y no procede su anulación, desestimando así la pretensión contenida en el recurso.

Sentencia 184/2002, Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Salamanca

En Salamanca a veintiséis de junio de dos mil dos.-

Antecedentes de Hecho

PRIMERO.- Por el Letrado D. ..., en representación de D. ..., fue presentada demanda interponiendo recurso contencioso-administrativo contra la Resolución dictada por la Subdelegación del Gobierno en Salamanca, de fecha 20 de noviembre de 2001, desestimatoria del recurso de alzada interpuesto contra Resolución de 12 de julio de 2001, que acordó imponer al recurrente la sanción de 300,54 euros, por la comisión de la infracción del art. 8 de la LO 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión tipificada en el art. 23 c), de la LO 1/1992, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

SEGUNDO.- Admitida a trámite la demanda, se acordó reclamar el expediente de la Administración demandada, y citar a las partes a la celebración de la Vista, la cual se celebró una vez cumplidos los trámites ordenados en la Providencia de admisión de fecha 1 de Marzo de 2002, compareciendo por la parte recurrente el Letrado D. ..., y por la Administración, el Abogado del Estado.

Abierto el acto, la parte actora se afirmó y ratificó en sus alegaciones, solicitando el recibimiento del juicio a prueba. Por la representación de la Administración, se contestó la demanda, oponiéndose a la misma, en base a los hechos y fundamentos de derecho que expuso en su contestación, y solicitó el recibimiento a prueba. Abierto el perí-

odo probatorio, las partes solicitaron el expediente administrativo, y la parte actora, además, propuso prueba documental fotográfica, y prueba testifical con el resultado que obra en el Acta de la Vista.

En conclusiones, las partes elevaron a definitivas las provisionales formuladas, y los autos quedaron conclusos para dictar sentencia.

TERCERO.- La cuantía del recurso ha quedado determinada en la cantidad de 300,54 euros.

CUARTO.- En la tramitación del recurso se han observado las normas que lo regulan.

Fundamentos de Derecho

PRIMERO.- Constituye el objeto del presente recurso jurisdiccional la pretensión del recurrente de que se declare contraria a derecho y se deje sin efecto la Resolución de 20 de noviembre de 2001, desestimatoria del recurso de alzada interpuesto contra la Resolución del Subdelegado del Gobierno en Salamanca, fecha 12 de julio de 2001, acordando imponer al recurrente la sanción de 300,54 euros, por infracción del art. 8 de la LO 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión, tipificada en el art. 23 c) de la LO 1/92 de 21 de febrero sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

SEGUNDO.- Los hechos, base de las Resoluciones recurridas, son los que se han determinado en la denuncia formulada por la Policía Local de Salamanca, y que han sido ratificados en el acto de la Vista del recurso, y que en síntesis, por lo que a la tipicidad de la infracción apreciada se refiere, pueden concretarse de la forma siguiente: 1º) El oficial y los Policías Locales que suscriben la denuncia comprueban y dejan constancia de que sobre las 17 horas del día 10-3-2001, varias personas, luego identificadas, realizaban una pintada, en presencia de unos 40 jóvenes que les acompañaban; 2º) El grupo de personas estuvo concertada entre las 17,05 horas hasta las 18,50 horas; 3º) La pintada se realizó sobre la pared de cierre de un solar propiedad municipal, sito en el Conjunto Histórico Artístico y Monumental de la Ciudad de Salamanca, Plaza de los Leones; 4º) El grupo de jóvenes concentrados se manifestaron mediante voces que lanzaban eslóganes contra la autoridad municipal; 5º) El grupo de personas integrantes de la concentración, era claramente diferenciable de las personas que pasaban por el lugar como simples transeúntes.

TERCERO.- La parte recurrente, que no niega su presencia en el lugar, ni su pertenencia al grupo manifestante, intenta desvirtuar la prueba que supone la denuncia, así como las declaraciones de los dos Policías Locales prestadas en el acto de la Vista, mediante la aportación de tres fotografías obtenidas, por uno de los testigos comparecientes, desde una ventana de un edificio próximo. El reportaje fotográfico aportado, y ratificado por el fotógrafo, amigo de los testigos que han comparecido, propuestos por la parte actora, y componentes de la manifestación, pretende desvirtuar el número de los participantes en la manifestación conforme ha sido expuesto por los Policías Locales.

Las declaraciones de los dos Policías Locales intervinientes en los hechos, han sido obtenidas mediante la intermediación judicial, contradicción de las partes y la publicidad que supone el Acto de la Vista, y cuando aquellos han declarado

sobre el número de personas concentradas, diferenciadas de los transeúntes, era aproximadamente de cuarenta. Por ello el hecho de que la fotografía muestre unas veinte personas, contadas según el relieve que muestran las fotos, no desvirtúa la prueba de los hechos de la denuncia, cuando, además, las fotografías no se conocen el ángulo desde el que han sido obtenidas, ni tampoco la finalidad de las mismas. La perspectiva con que se haya tomado la fotografía y el momento de la manifestación que se haya captado resultan relevantes para proclamar la virtualidad de las fotos sobre cuanto afirman los Policías Locales, y tales circunstancias se desconocen, y cuando esas fotos se han obtenido por un fotógrafo, no profesional, y amigo de, al menos, dos de los manifestantes, que se han propuesto como testigos, lo que revela que esas fotos se han realizado con un ánimo de favorecer a quienes se estaban manifestando, lo que pone de manifiesto un interés que aleja la objetividad precisa para que propicie la convicción necesaria para estimarla como prueba.

Finalmente señalar que la reunión de personas, no se hizo de forma casual en la concurrencia, sino previamente convocada al efecto, como lo demuestra la pintada que se llevó a cabo y las voces y gritos proclamando eslóganes que tenían la finalidad de manifestar, por una parte, el derecho a la libertad de expresión, que ellos estimaban que se les negaba a través del dibujo alusivo pintado sobre la pared, y por otra, dirigir manifestaciones verbales a la autoridad municipal. Lo que indica una reunión de personas en un lugar público, en número de cuarenta, aproximadamente, y que tal reunión para celebrarse hubiera precisado de la autorización gubernativa correspondiente, encauzando así lo que cualquier ciudadano tiene derecho a expresar en la reunión, pero convocada al efecto previo el cumplimiento de la legalidad, lo que en este caso no ha sucedido.

Por todo ello procede desestimar el recurso.

CUARTO.- No se hace expreso pronunciamiento en cuanto a las costas del recurso, al no concurrir las circunstancias expresadas en el art. 139 de la LJCA, para su expresa imposición.

QUINTO.- La sentencia, por razón de la cuantía del recurso, no es susceptible de recurso de apelación, conforme al art. 81.1.a) de la LJCA.

Vistas las disposiciones legales citadas y demás de general y pertinente aplicación.

Fallo

DESESTIMANDO el recurso contencioso administrativo P. Abreviado número 55/2002, interpuesto por el Letrado D..., en representación de D. ..., contra la Resolución de fecha 20 de Noviembre de 2001, desestimatoria del recurso de alzada interpuesto contra la Resolución de la Subdelegación del Gobierno en Salamanca, fecha 12 de julio de 2001, acordando imponer al recurrente la sanción de multa por importe de 300,54 euros por infracción del art. 8 de la LO 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión en relación con el art. 23.c) de la LO 1/92, de 21 de enero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, DECLARO que las Resoluciones impugnadas son conformes a derecho, y no procede su anulación, desestimando la pretensión contenida en el recurso.

**Sentencia 282/02. Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sala de lo
Contencioso-Administrativo, Sede en Valladolid
Recurso N.º 519/2002
En Valladolid a once de marzo de dos mil dos.**

Antecedentes de Hecho

PRIMERO.- Por el Procurador de los Tribunales D. ..., en representación de D. ..., se presentó demanda, en la que después de alegar los hechos y los fundamentos de derecho terminó suplicando que al amparo del art. 11 de la L.O. 9/83 de 15 de julio, modificada por L.O. 9/99 de 21 de abril, tenga por formulado recurso contencioso-administrativo para la protección de los derechos fundamentales de las personas -derecho de reunión en lugar de tránsito público- art. 21.2 de la Constitución Española- por el procedimiento preferente y sumario previsto en el art. 53.2 de la Constitución Española, en relación con los arts. 114 y s.s. de la Ley 29/988, de 13 de julio de 1.998, de la Jurisdicción contenciosa Administrativa, frente a la resolución de la Delegación del Gobierno de Castilla y León de fecha 7 de marzo de 2.002, por la que se cambió el lugar de la concentración comunicada por Izquierda Castellana contra el Fascismo Racismo y la Xenofobia, dando al mismo la tramitación legal que corresponda y en su virtud dicte haber lugar a revocar la resolución citada por ser vulneradora del derecho de reunión y manifestación y acuerde que la concentración comunicada para el día 10 de marzo de 2.001 pueda tener lugar en la Plaza de la Libertad, de Valladolid, por ajustarse a derecho.

SEGUNDO.- Por providencia de 8 de marzo de 2.002 se acordó tener por personado y por parte al Procurador indicado en representación del recurrente y se señaló para que tuviera lugar la comparecencia prevista en el art. 122.2 de la Ley 29/98 de 13 de julio, para el día 9 de marzo y hora de las 13,00 de la mañana.

TERCERO.- Convocadas las partes y el Ministerio Fiscal a la comparecencia prevista en el art. 122 de la Ley de la Jurisdicción, el demandante expuso los alegatos que estimó oportunos para la resolución impugnada, y el Abogado del Estado planteó la inadmisibilidad del recurso por aplicación del art. 69 de la Ley de la Jurisdicción por falta de legitimación de la actora, y en cuanto al fondo solicitó la desestimación del recurso. El Ministerio Fiscal también planteó la inadmisibilidad del recurso y solicitó la desestimación del mismo. Confiriéndose después traslado al recurrente para que alegara lo que estimara oportuno a las causas de inadmisibilidad planteadas.

CUARTO.- Concluida la comparecencia, y tras la deliberación de la Sala, por la misma se anticipó in voce el fallo de la sentencia, con un pronunciamiento de inadmisibilidad del art. 69.b) de la Ley de la Jurisdicción.

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

Fundamentos de Derecho

PRIMERO.- En el presente recurso contencioso-administrativo, que se ha tramitado por el cauce sumario establecido en el artículo 122 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, se impugna la resolución de la Delegación del Gobierno de fecha 7 de marzo de 2.002, por virtud de la cual se acordó modificar el lugar de la con-

centración que fue comunicada por D. ..., en representación de Izquierda Castellana, fijándolo en la Plaza de la Universidad de esta ciudad, entre las 12,30 y 14,30 horas, en vez de en la Plaza de la Libertad, que era el lugar indicado en la comunicación.

La Sala estima, al amparo de lo que dispone el artículo 69.b) de la Ley 29/98, que procede declarar la inadmisibilidad del presente recurso, por haber sido interpuesto el mismo por persona no legitimada, dado que la comunicación de la manifestación a celebrar el día diez de los corrientes en la Plaza de la Libertad de esta ciudad fue efectuada por D. ... en representación de Izquierda Castellana, según resulta del primer antecedente de hecho de la resolución recurrida, en tanto que el presente recurso se interpone por D. ... en nombre propio, y ello sin que de la documentación adjuntada al escrito inicial ni en la comparecencia haya acreditado ostentar, según los estatutos del mencionado partido político, representación alguna del mismo.

Y no se vulnera el artículo 24 de la Constitución Española, que se planteó por la representación de la recurrente en el acto de la vista, ya que, como tiene reiteradamente establecido el Tribunal Constitucional, entre otras, en sentencias de 20 de junio y 19 de noviembre de 1986, el derecho a la tutela judicial efectiva se satisface, cuando en respuesta a las pretensiones deducidas frente al órgano jurisdiccional competente, se obtiene una resolución fundada en derecho, que puede ser de inadmisión, siempre que concurra una causa legal, como aquí ocurre y así se ha razonado, y más cuando el recurrente ni siquiera en el acto de la comparecencia, tras ser planteada en la misma la causa de inadmisibilidad, en el traslado que le fue conferido para que alegara lo que estimare por conveniente al respecto, no subsanó el defecto procesal indicado.

SEGUNDO.- No procede imponer las costas de este recurso a ninguna de las partes. Y, en su virtud.

Vistos los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación.

Fallamos

DECLARAMOS LA INADMISIBILIDAD del recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Procurador D. ... en nombre y representación de D. ... contra la resolución indicada en el encabezamiento de esta sentencia, por falta de acreditación de la legitimación del recurrente; y ello sin imponer las costas de este recurso a ninguna de las partes.

Sentencia 327/02. Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid)
Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sede en Valladolid

Recurso N.º 597/2002

En Valladolid a 21 de marzo de dos mil dos.

Antecedentes de Hecho

PRIMERO.- Interpuesto el presente recurso el día 15 de marzo de 2002 al amparo del artículo 122 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, con fecha del siguiente día 16 se requirió a la Procuradora D^a. ... para que acreditase la representación que invocaba y,

verificado lo anterior el día 18, se convocó a la parte recurrente, al Abogado del Estado y al Ministerio Fiscal a la audiencia contradictoria prevista en el artículo 122.2 de la misma.

SEGUNDO.- Celebrada la comparecencia el recurrente puso de manifiesto la grave limitación del derecho de reunión que conlleva la actuación de la Administración por cuanto el itinerario fijado impide lograr la publicidad buscada, no respeta antecedentes de la propia Administración respecto a la utilización del elegido por la Federación recurrente y tampoco respeta la doctrina jurisprudencial sobre los requisitos que deben concurrir para acordar la modificación.

El Abogado del Estado se opuso al recurso por entender que la resolución impugnada motiva y funda sobradamente la modificación que, por lo demás, es totalmente proporcionada.

El Ministerio Fiscal hizo suyas las alegaciones del Abogado del Estado.

TERCERO.- En el mismo acto se declararon los autos conclusos y vistos para sentencia, señalándose para la votación y fallo del recurso el día 20 de marzo de 2002, en que tuvo lugar dicho acto. Reanudada la comparecencia se adelantó verbalmente el sentido desestimatorio del Fallo.

CUARTO.- En la tramitación del presente recurso se han observado las prescripciones marcadas por la Ley.

VISTO, siendo Ponente el Ilustrísimo Señor Magistrado D. ...

Fundamentos de Derecho

PRIMERO.- El presente recurso se dirige contra la Resolución dictada el día 14 de marzo de 2002 por la Delegación del Gobierno en Castilla y León en relación con la manifestación que “había sido convocada por la Federación recurrente para el día 21 de marzo de 2002, desde las 11 a las 14,30 horas, y con el siguiente recorrido: Plaza Castilla León, Carretera de Rueda, Puerta de Valladolid, Paseo de Zorrilla, hasta girar a la calle García Morato, seguir por la Avenida de Salamanca, girar en la Avenida Vicente Mortes, girar por la calle Pío del Río Hortega y finalizar en la calle Rigoberto Cortezoso en la Consejería de Medio Ambiente”.

Obran en el expediente administrativo informes de la Policía Local que, en síntesis, venían a resaltar: a) la influencia del trayecto sobre varios ejes de circulación de tráfico de notoria y trascendente importancia para la ciudad (Carretera de Rueda, Paseo de Zorrilla, calle García Morato y Avenida de Salamanca), no sólo por servir de comunicación entre varias zonas de la ciudad, para el transporte público, el de escolares y de servicios de urgencia, sino también por ser vías que forman parte de travesías de carreteras nacionales y de acceso a polígonos industriales y grandes centros de trabajo; b) la manifestación se celebraría en un día de diario y durante un horario en el que las citadas vías de circulación soportan la mayor intensidad de tráfico.

La Resolución impugnada, con cita del artículo 21 de la Constitución y del artículo 10 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión, modifica dicho itinerario apoyándose en ese informe y por considerar que está justificada objetivamente esa leve modificación del ejercicio del derecho fundamental de reu-

nión, que no lo limita en modo alguno, al existir razones de alteración del orden público, con peligro para personas y bienes.

SEGUNDO.- Siguiendo la fundamentación ya empleada por esta Sala en sentencia dictada el día 22 de junio de 2001 (recurso 1080/2001) es preciso comenzar por decir que el derecho de reunión, según ha puesto de relieve el Tribunal constitucional, 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 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- (por todas, STC 85/1988 y 66/95). No obstante, al igual que los demás derechos fundamentales, el derecho de reunión no es un derecho absoluto o ilimitado. El propio Texto constitucional en su artículo 21.2 establece explícitamente, como límite específico al ejercicio del citado derecho fundamental, que ese ejercicio no puede producir alteraciones del orden público con peligro para personas y bienes.

Pues bien, partiendo de este planteamiento general y aceptando los acertados argumentos que emplea la resolución recurrida al realizar un análisis de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en torno al derecho de manifestación, cabe concluir que la resolución de la autoridad gubernativa, modificando el itinerario de la manifestación convocada, estando suficientemente motivada y fundada -aspectos no discutidos-, resulta totalmente proporcionada al objeto de la manifestación, que no era otro que reabrir un proceso de negociación entre un colectivo funcional y la Administración a la que estaba vinculada, objeto que en ningún caso precisa de una mayor exteriorización que la que afecta a las propias partes y que se logra respetando los puntos de inicio y fin de la manifestación, coincidentes, el primero, con la sede de la Junta de Castilla y León y de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial y, el segundo, con la sede de la Consejería de Medio Ambiente; es decir, que el objeto y fin de la manifestación convocada no hace indispensable para su debida divulgación un conocimiento por el común de la ciudadanía y que, en la postura de la recurrente exige el paso por las vías rechazadas. Por ello no cabe acoger la alegación vertida en la comparecencia por la recurrente en orden a que el itinerario fijado por la Administración impide la publicidad buscada y que quedaría limitada "a los patos", en clara alusión por la parte del trayecto que discurre por vías de circulación lindantes con el río Pisuerga que, por lo demás, se encuentran o pertenecen a la misma zona que las vías propuestas y rechazadas.

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.

VISTOS.- los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación

Fallamos

Que DESESTIMAMOS el presente recurso contencioso administrativo especial de protección de derechos fundamentales de la persona -derecho de reunión-, registrado con el número 587/2002 y ACORDAMOS mantener las modificaciones de itinerario fijadas por la autoridad gubernativa en la Resolución de 14 de marzo de 2002. Todo ello sin hacer expresa imposición de las costas del mismo.

**Sentencia 548/02 Tribunal Superior de Justicia de
Castilla y León (Valladolid) Sala Contencioso-Administrativa**

Recurso N.º 944/2002

En Valladolid, a 30 de abril de dos mil dos.

Antecedentes de Hecho

PRIMERO.- Interpuesto el presente recurso el día 24 de abril de 2002 al amparo del artículo 122 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, se dictó resolución con la misma fecha en la que se convocó a la parte recurrente, al Abogado del Estado y al Ministerio Fiscal a la audiencia contradictoria prevista en el artículo 122.2 de la misma.

SEGUNDO.- Celebrada la comparecencia el recurrente puso de manifiesto la grave limitación del derecho de reunión que conlleva la actuación de la Administración por cuanto no respeta la doctrina jurisprudencial sobre los requisitos que deben concurrir para acordar la modificación y, tampoco, lo ya resuelto por esta Sala en relación con los mismos hechos en sentencia el día 24 de abril de 1998.

El Abogado del Estado solicitó la inadmisión del recurso por su interposición extemporánea y por considerar inadecuado el procedimiento, y subsidiariamente, se opuso al mismo por entender que la resolución impugnada motiva y funda sobradamente la modificación que, por lo demás, es totalmente proporcionada.

El Ministerio Fiscal hizo suyas las alegaciones del Abogado del Estado en cuanto a la posible inadmisión por extemporaneidad, se opuso la inadecuación de procedimiento y, en cuanto al fondo, solicitó la estimación del recurso alegando que la modificación de itinerario, que altera totalmente el propuesto en cuanto a trazado y recorrido no respeta los derechos del sindicato recurrente y puso de relieve cómo con motivo de otros acontecimientos -procesiones de semana santa y competiciones deportivas varias- los problemas circulatorios, son solventados por las autoridades competentes.

TERCERO.- En el mismo acto se declararon los autos conclusos y vistos para sentencia.

CUARTO.- En la tramitación del presente recurso se han observado las prescripciones marcadas por la Ley.

VISTO, siendo Ponente el Ilustrísimo Señor Magistrado D. ...

Fundamentos de Derecho

PRIMERO.- El presente recurso se dirige contra la Resolución dictada el día 22 de abril de 2002, por la Delegación del Gobierno en Castilla y León en relación con la manifestación que con motivo de la celebración del Primero de Mayo había sido convocada por la recurrente para el día 1 de mayo de 2002, a las 12 horas, y con el siguiente recorrido: Plaza de la Libertad, Plaza de Portugalete, Calle del Arzobispo Gandásegui, Plaza de la Universidad, Calle de López Gómez, Calle de Núñez de Arce, Calle de Cánovas del Castillo, Plaza de la Fuente Dorada, Calle de Ferrari, Plaza Mayor, Calle de Jesús, Plaza de la Rinconada y Plaza del Poniente.

Obra en el expediente administrativo el informe de la Policía Local que transcribe la resolución impugnada para cumplir con el deber de motivación y que era del siguiente tenor: a) actualmente las vías más importantes del centro de la ciudad que sirven de comunicación para acceder de unas zonas a otras se encuentran cerradas al tráfico por obras, siendo las calles más destacables, Angustias, Bajada de la Libertad, Encarnación, Plaza de los Arces y Acera de Recoletos; b) al estar cerradas las mencionadas calles el desarrollo del tráfico se canaliza por las calles más cercanas a las de las obras y las de sus alrededores, creándose ejes de tráfico imprescindibles para el transporte de urgencias de todo tipo y para el transporte público con el fin de que puedan transcurrir con la menor problemática posible; c) el cortar el tráfico en alguna de las vías cercanas a las obras supondría un grave perjuicio para todos los usuarios y una problemática imprevisible en el supuesto de que por cualquier circunstancia tuvieran que cruzar el centro los servicios de urgencias. Como consecuencia de ello, propone como itinerario más idóneo el de Plaza de Zorrilla, Miguel Iscar, Plaza de España, Duque de la Victoria, Calle Ferrari y Plaza Mayor, coincidente con el de la manifestación que el mismo día y a las 12,30 horas celebrarán los sindicatos UGT y CCOO, haciendo indicación de que se fijase como horario el de las 13,30 horas.

La Resolución impugnada, con cita del artículo 21 de la Constitución y del artículo 10 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión, modifica dicho itinerario apoyándose y acogiendo plenamente en ese informe y por considerar que está justificada objetivamente la modificación del ejercicio del derecho fundamental de reunión, que no lo limita en modo alguno, al existir razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas y bienes. La misma resalta su voluntad de respetar la voluntad del sindicato recurrente al fijar "un recorrido que les procure una presencia ostensible y pública" procurando que transcurra igualmente por el centro de la ciudad y por vías concurridas.

SEGUNDO.- Un orden lógico de pronunciamientos exige que analicemos en primer lugar las causas de inadmisión alegadas tanto por la representación de la Administración como por el Ministerio Fiscal.

La primera de ellas hace referencia a una posible extemporaneidad del recurso, que fue alegada por ambos "*ad cautelam*" y para el caso de que lo hubiera sido más allá del plazo de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de la resolución modificadora a que alude el artículo 122 de la Ley de la Jurisdicción. La resolución impugnada fue notificada el día 22 de abril de 2002 a las 9,39 horas, tal y como consta en la notificación por fax remitida al sindicato recurrente, y el recurso fue interpuesto en esta Sala el día 24 del mismo mes y año, sin que conste la hora exacta de presentación en la diligencia extendida al efecto, razón por la que las exigencias del principio de tutela judicial efectiva impiden apreciar la causa alegada.

Idéntica suerte debe de correr la otra causa de inadmisión que alega la Abogacía del Estado sobre la base de entender que, por no cumplir el escrito de interposición las exigencias del artículo 115.2º de la Ley de la Jurisdicción, debe ser apreciada la inadecuación de procedimiento. De este modo se olvidan dos cosas: a) que el recurso, tal y como indicó el Ministerio Fiscal, cumple con las mínimas exigencias que impone el artículo 122 de la citada Ley pues con cita del artículo 21 de la Constitución expone que la modificación de la manifestación acordada representa una vulneración de su derecho constitucional; y, b) que una cosa son los posibles defectos del escrito de interposi-

ción, que no son totales si abandonamos el rigorismo que subyace en la postura del representante público, y que hoy día no aparecen regulados como causa de inadmisión del recurso, y otra muy distinta la inadecuación del procedimiento, que viene referida al hecho de que la parte haya empleado una vía procesal no idónea para resolver la problemática planteada, y es evidente que este no es el caso de la actuación de la parte.

TERCERO.- Entrando ya en la problemática de fondo y siguiendo la fundamentación ya empleada por esta Sala en sentencia dictada el día 22 de junio de 2001 (recurso 1080/2001) es preciso comenzar por decir que el derecho de reunión, según ha puesto de relieve el Tribunal Constitucional, 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 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- (por todas, STC 85/88 y 66/95). No obstante, al igual que los demás derechos fundamentales, el derecho de reunión no es un derecho absoluto o ilimitado. El propio Texto constitucional en su artículo 21.2 establece explícitamente, como límite específico al ejercicio del citado derecho fundamental, que ese ejercicio no puede producir alteraciones del orden público con peligro para personas y bienes.

El primer requisito impuesto por la Constitución para poder aplicar el límite del art. 21.2 es la existencia de "razones fundadas" de alteración del orden público. Para que pueda prohibirse una concentración no basta, pues, la mera sospecha o la posibilidad de que la misma produzca esa alteración, sino que quien adopta esta decisión debe poseer datos objetivos suficientes, derivados de las circunstancias de hecho concurrentes en cada caso, a partir de los que cualquier persona en una situación normal pueda llegar racionalmente a la conclusión, a través de un proceso lógico basado en criterios de experiencia, que la concentración producirá, con la certeza que puede exigirse al razonamiento humano, el referido desorden público.

En cuanto al contenido del límite previsto en el citado precepto constitucional, "alteración del orden público con peligro para personas o bienes", empleando palabras del propio Tribunal Constitucional (STC 66/95), "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, y resumiendo la argumentación del Tribunal Constitucional, debe resaltarse lo siguiente: primero, que, ese concepto de orden público debe entenderse referido 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 que están en la base de la convivencia social y son fundamento del orden social; segundo, y como consecuencia de lo dicho anteriormente, las manifestaciones tan sólo pueden prohibirse o limitarse 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 mate-

rial 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. Ciertamente, el normal funcionamiento de la vida colectiva puede verse alterado por múltiples factores, que a su vez pueden afectar a cuestiones o bienes tan diversos como la tranquilidad, la paz, la seguridad de los ciudadanos, el ejercicio de sus derechos o el normal funcionamiento de los servicios esenciales para el desarrollo de la vida ciudadana; sin embargo, sólo podrá entenderse afectado el orden público al que se refiere el mentado precepto constitucional cuando el desorden externo en la calle ponga en peligro la integridad de personas o de bienes, debiendo precisarse, en todo caso, que ese peligro no es sinónimo de utilización de la violencia sobre personas o cosas por parte de quienes participan en las manifestaciones, ello por la sencilla razón de que las reuniones no pacíficas ya resultan excluidas del derecho de reunión por el primer párrafo de este precepto.

CUARTO.- Aplicando estas premisas al caso de las manifestaciones que afectan a la circulación de vehículos por las vías de tránsito público, lo primero que resalta la jurisprudencia constitucional es que sólo en supuestos muy concretos podrá concluirse que la afectación del tráfico conlleva una alteración del orden público con peligro para personas o bienes, pues si bien 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, no lo es menos que, por su propia naturaleza, el ejercicio de ese derecho requiere la utilización de los lugares de tránsito público y, dadas determinadas circunstancias, permite la ocupación, por así decir, instrumental de las calzadas. En suma, la celebración de este tipo de reuniones suele producir trastornos y restricciones en la circulación de personas y, por lo que aquí interesa, de vehículos que se ven impedidos de circular libremente por el lugar en el que se celebra la reunión (STC 59/1990).

Precisamente, para hacer compatibles estos dos usos de los lugares de tránsito público (espacio de circulación y espacio de participación), el artículo 21.2 CE ha establecido la exigencia de la comunicación previa al objeto de que los poderes públicos puedan adoptar las medidas preventivas necesarias para lograr esa compatibilidad. Concretamente desde la perspectiva del citado precepto, para poder prohibir o limitar la manifestación 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 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.

Así, pues, no cualquier corte de tráfico o invasión de calzadas producido en el curso de una manifestación o de una concentración puede incluirse en los límites del art. 21.2 CE, sino que deberán ponderarse, caso a caso, todas las circunstancias específicas concurrentes en cada una de las reuniones que pretendan llevarse a cabo al objeto de determinar si efectivamente existen razones fundadas para creer que el colapso circulatorio tendrá las características y los efectos antes descritos.

Para prohibir o limitar las manifestaciones 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 atención a lo establecido explícitamente en el art. 21.1 CE, deberá motivar la resolución correspondiente (STC 36/1982), fundarla, esto es, aportar las razones que le han llevado a la conclusión que de celebrarse se producirá la alteración del orden público proscrita y, finalmente, justificar la imposibilidad de adoptar las medidas preventivas necesarias para conjurar esos peligros y permitir el efectivo ejercicio del derecho fundamental.

QUINTO.- De la aplicación de las premisas sentadas en el fundamento precedente al caso enjuiciado debe concluir que la resolución de la autoridad gubernativa, modificando el itinerario de la manifestación convocada, estando suficiente motivada y fundada -aspectos no discutidos-, no resulta justificada y proporcionada con el objeto de la manifestación pues, aunque sea cierto que ha pretendido salvaguardar la presencia ostensible y pública de la misma facilitando un recorrido por el centro de la ciudad y por vías concurridas, olvida:

- 1º) que la doctrina constitucional expuesta exige una concreción de los efectos -peligro- que para el orden público de personas y bienes producirá el itinerario programado por los promotores. Para resaltar este aspecto se transcribe el informe de la Policía Local que genéricamente alude a problemas circulatorios que derivarán de la ocupación de las calles cercanas a las obras que se desarrollan en la ciudad, a las que se alude como ejes de tráfico imprescindibles tanto para el transporte de urgencias como el público, pero que en modo alguno identifica y relaciona con las empleadas para el desarrollo de la manifestación. En cualquier caso, tampoco se hace indicación de la imposibilidad de soluciones alternativas que, de hecho, se utilizan en supuestos de celebraciones de otra clase de actos -religiosos, culturales o pruebas deportivas- que no gozan del amparo jurídico del derecho de manifestación;
- 2º) que para el buen orden de la manifestación deben valorarse tanto la aportación de los organizadores -artículo 4 de la LO 9/1983- como la posibilidad de intervención de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado -artículos 16 y 17 de la LO 1/1992; y,
- 3º) que al fijar el nuevo itinerario, totalmente diferente al propuesto, y plenamente coincidente con el que será seguido por otra manifestación sindical que tiene la misma finalidad -celebración del Primero de Mayo-, con diferencia de una sola hora, olvida lo que en un caso totalmente idéntico dijo esta Sala (sentencia de 28 de abril de 1998, recurso 1413/1998) y que ahora transcribimos: "A estos condicionamientos..., hay que añadir en el caso enjuiciado otros dos: la fecha de la celebración de la manifestación y su concurrencia anunciada por otros sindicatos. La primera ofrece la particularidad del carác-

ter eminentemente reivindicativo de ese día, en el que el ciudadano medio ya cuenta con la celebración de este tipo de actos, lo que unido al carácter festivo de aquél, permite pensar que la utilización de vehículos en el centro de la ciudad va a verse notablemente reducida. La segunda obliga a tener en cuenta que la diferencia de mensajes de las organizaciones sindicales manifestantes reclama una clara separación territorial pues la identidad de recorridos, en horarios escasamente diferenciados, podría dar lugar a confusiones indeseables".

QUINTO.- El comportamiento de la Administración, que modifica el itinerario de una manifestación de forma desproporcionada y sin atender a criterios fijados por esta Sala con anterioridad, determina que debe apreciarse temeridad, circunstancia regulada por el artículo 131 de la Ley de la Jurisdicción para llevar a cabo la expresa condena en costas que prevé el artículo 81.2º de la misma, preceptos de carácter general que deben ser aplicados supletoriamente en este ámbito.

VISTOS los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación

Fallamos

Que ESTIMAMOS el presente recurso contencioso administrativo especial de protección de los derechos fundamentales de la persona -derecho de reunión-, registrado con el número 944/2002, ANULAMOS por su disconformidad con el artículo 21 de la Constitución Española la resolución impugnada, reseñada en el encabezamiento de esta sentencia, y DECLARAMOS el derecho de la Confederación General del Trabajo a celebrar la manifestación del primero de Mayo en el día y hora fijados en su comunicación a la Administración. Todo ello haciendo expresa imposición de las costas del mismo a la Administración.

4. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA

Sentencia 117/02. Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda R. número 861/2001

En la ciudad de Barcelona, a treinta de enero de dos mil dos.

Antecedentes de Hecho

PRIMERO.- La Procuradora citada, actuando en nombre y representación de la parte actora, ha interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la Resolución de 23-4-01 por la que se prohibía la realización de una concentración frente al domicilio del Presidente de la Generalitat.

SEGUNDO.- Frente al auto de 15-5-01 que archivaba el recurso, la representación actora interpuso recurso de súplica, dándose el plazo oportuno al Ministerio Fiscal y a la parte contraria para que alegasen lo que a su derecho conviniera, como así cons-

ta en autos. La Sala por auto de 28-6-01 estimó el recurso de súplica interpuesto, continuándose el procedimiento según lo establecido en el art. 116 de la Ley 29/1998, de 13 de julio. El Abogado del Estado solicitó la celebración de la comparecencia del art. 117.2 de la LJCA, celebrándose el 26-7-01 con asistencia de ambas partes y el Ministerio Fiscal. Por auto de 30 de julio de 2001 la Sala acordó seguir las actuaciones por el procedimiento establecido por el Título V, Capítulo I de la Ley 29/1998, de 13 de julio.

TERCERO.- Formalizada la demanda, el Ministerio Fiscal y la parte demandada presentaron sus alegaciones. Se continuó el proceso por el período probatorio, acordado por el auto de 16 de octubre de 2001 y finalmente, se señaló por votación y fallo el 24 de enero del año en curso.

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

Fundamentos de Derecho

PRIMERO.- Pretende el Collectiu Autònom de Treballadors - Mossos d'Esquadra (CAT-ME), se declare vulnerado su derecho fundamental de reunión por la resolución de la Delegación del Gobierno en Cataluña, de fecha 23 de abril de 2001, por la que se prohibía la concentración, cuya realización, el día 24 de abril en la Ronda General Mitre entre las calles Rovella y Copérnico de Barcelona, había sido comunicada a dicha autoridad gubernativa.

SEGUNDO.- Es ya lugar común en la Jurisprudencia constitucional que el derecho fundamental de reunión y manifestación, cauce a través del cual fluye la libertad cívica de expresión, sin la cual ni siquiera es concebible un Estado democrático, tiene su límite en el respeto a los demás bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Entre los cuales, sin duda alguna, se hallan aquellos ligados al respeto a la seguridad (art.17.1 C.E.) y a la libertad personal y familiar que la Constitución española (art. 18.1) reconoce a todos; incluidos quienes por ostentar un cargo público en modo alguno han hecho renuncia de su privacidad, evidenciada en la no ostentación, y ni siquiera publicación de su domicilio particular.

De ahí que el derecho de reunión puede ser prohibido en su ejercicio cuando ponga en peligro otros bienes o derechos igualmente merecedores de protección. Pero tal limitación o prohibición, y ello es también jurisprudencia constitucional constante, habrá de ser siempre razonadamente motivada.

TERCERO.- Cumple sin duda tales exigencias de motivación razonada la resolución que los actores impugnan. Funda, en efecto la Delegación del Gobierno su prohibición en la existencia de "raons fundades que es puguin produir alteracions de l'ordre públic amb perill per a persones i danys a bens", y teniendo en cuenta lo que se dice en Sentencia 153/97 del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, parte de cuyo texto transcribe.

Cierto es que la motivación del acto de prohibición de la reunión podría haber sido más explícita. Pero, aunque las partes no hayan hecho alusión a ello, no se oculta a este Tribunal, de una parte, que dada la profesión de las personas físicas, en definitiva destinatarias del acto: policías del cuerpo de mossos d'esquadra de la propia Generalitat,

y de otra parte, la conveniencia de no suministrar datos o precisiones innecesarias, de las que podrían servirse ilegítimamente unos terceros (basta recordar la fecha, próxima a otros eventos desafortunados acaecidos en esta ciudad), hacían pertinente e innecesaria, y aún arriesgada, aquella mayor concreción fáctica en la motivación del acuerdo prohibitivo.

Todo ello, además, habida cuenta la reiteración periódica de aquellas reuniones en el mismo lugar y la no aceptación por los convocantes de ubicaciones alternativas para las mismas.

QUINTO.- Procede, por lo considerado, concluir que el acto impugnado no lesiona aquel derecho fundamental de reunión que los actores invocan; y, en consecuencia, desestimar el presente recurso.

Ello sin que sean de apreciar razones en orden a un pronunciamiento condenatorio en costas.

Fallo

- 1.- DESESTIMAR el presente recurso
- 2.- No formular condena en costas

**Sentencia 500/02. Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda Recurso número 626/2002
Barcelona, a 30 de abril de dos mil dos.**

Antecedentes de Hecho

PRIMERO.- Los actores citados interpusieron recurso contencioso administrativo contra la Resolución dictada por la Subdelegación del Gobierno en Barcelona con fecha 24 de abril de 2002.

SEGUNDO.- Acordada la incoación de estas actuaciones, se les dio el curso procesal previsto en el artículo 122 de la Ley de esta Jurisdicción. Se señaló para la celebración de la vista el día 29 de abril de 2002, a las 13 horas, con el resultado que consta, la defensa jurídica de la parte actora reiteró la revocación del acto impugnado y, por su parte, el Abogado del Estado, en representación de la Administración demandada, y el Ministerio Fiscal, solicitaron la confirmación íntegra de la resolución objeto de recurso.

Finalmente, las actuaciones quedaron concluidas para dictar sentencia.

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

Fundamentos de Derecho

PRIMERO.- El Abogado del Estado solicita la declaración de inadmisibilidad del recurso, dado que la resolución administrativa se notificó por fax a las 12.02 horas del día 24 de abril, y el recurso no se interpuso hasta las 13 horas del día 26 de abril y, por tanto, había transcurrido con exceso el plazo de 48 horas que fija el artículo 122 de la Ley Jurisdiccional.

Esta causa de inadmisibilidad ha de ser rechazada, dado que cuando se notificó la resolución objeto de recurso no se hizo mención de cuáles eran los recursos que se podían interponer. Tampoco se notificó cuál era el plazo en que se podría impugnar la resolución.

Como bien indica el artículo 58.2 de la Ley 30/92 sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en toda notificación se ha de indicar si es o no definitiva en vía administrativa, y se deberá expresar cuáles son los recursos procedentes, órgano ante el cuál se habrán de presentar y plazo de interposición. El apartado tercero del mismo precepto expresa que aquellas notificaciones en que se omitan algunas de estas indicaciones tendrán efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido de la resolución o acto objeto de la notificación, o interponga el recurso procedente. Por tanto, la Administración, que notificó de forma defectuosa la resolución impugnada, no puede alegar la inadmisibilidad del recurso por extemporaneidad.

Por otra parte, en el escrito de interposición consta la hora de entrada del recurso en la Sección Segunda de este Tribunal, pero no aparece consignada la hora en que se registró en el servicio común de registro y, dado el estrecho margen de tiempo, no sería posible declarar la inadmisibilidad sin que quede acreditado de forma fehaciente que el escrito de interposición tuvo entrada en el Tribunal transcurrido el plazo de cuarenta y ocho horas, que establece el artículo 122 de la Ley Jurisdiccional.

SEGUNDO.- Si bien la resolución administrativa, cambiando el itinerario de las manifestaciones a celebrar los días 3, 4, 10 y 11 de mayo, se acordó transcurrido el plazo de las 72 horas que fija el artículo 10 de la Ley, no se puede considerar que se haya vulnerado el artículo 24 de la CE del derecho a la tutela judicial efectiva, ya que la resolución administrativa ha sido debidamente revisada en vía jurisdiccional, como lo demuestra el hecho de que se dicte esta sentencia antes del día que están convocadas las manifestaciones. En este supuesto, la extemporaneidad de la resolución denegatoria de la Administración no tiene un ánimo impeditivo ni entorpecedora del derecho, lo que se justifica en la solicitud de diversos informes a diferentes servicios municipales.

TERCERO.- Los recurrentes consideran que la resolución impugnada es nula de pleno derecho por falta de motivación, dado que no se indica cuáles son las razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para las personas o bienes, y en la resolución sólo se expone que "según los informes emitidos por el servicio de Movilidad y de la Policía Local del Ayuntamiento, sólo se podrían asumir las regulaciones del tránsito provocadas por las manifestaciones de los días 30 de abril, y 2, 7, 8 y 9 de mayo".

No es posible considerar que la resolución impugnada esté falta de motivación, ya que si bien ésta puede ser escueta, su contenido se ampara por los informes que expre-

sa que constan en el expediente municipal. En estos informes se justifica de forma adecuada cuáles son las razones que llevan a la Administración a modificar el itinerario de las manifestaciones.

CUARTO.- Entrando ya en el fondo del procedimiento, los recurrentes comunicaron a la Administración la celebración de manifestaciones los días 30 de abril, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10 y 11 de mayo. De éstas se modificó el itinerario de las manifestaciones de los días 3, 4, 10 y 11 de mayo. Antes, en el mismo mes de abril, queda en el expediente administrativo constancia de que se han celebrado por la misma organización y por el mismo motivo manifestaciones contra las zonas azules los días 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12 y 13 de abril.

Como se puede comprobar durante el último mes los manifestantes han ejercido el derecho de reunión de una forma continua, de trece días, se han manifestado doce. En la resolución impugnada, los recurrentes comunicaron manifestaciones durante diez días de un total de catorce, y se les ha limitado el derecho de reunión sólo en cuatro días.

En el informe del servicio de Movilidad se hace constar que en la hora de convocatoria de las manifestaciones en que se modifica el itinerario se producen picos de tránsito de hasta 950 vehículos/hora, se cortan vías que corresponden a la red básica, y que afectan a cinco de las seis líneas del servicio urbano de transporte, también se colapsa la entrada y salidas de Mataró, de la autopista C.32 y dificultará, cuando no impedirá, el acceso al centro comercial Mataró Parc y al Hospital de Mataró desde el llano França.

Como se puede comprobar la realización de las manifestaciones en los días, hora e itinerarios propuestos dificultan gravemente el tránsito en el casco urbano, cosa que afecta de manera grave a otros ciudadanos, y que comporta una alteración del orden público en el sentido amplio, que incluye el derecho a la libre movilidad reconocido y garantizado en el artículo 19 de la Constitución.

Como este Tribunal ha dicho en repetidas sentencias, entre otras la Sentencia 811, de 2 de octubre de 1997, "junto a los límites intrínsecos del derecho de reunión a los que hace referencia 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 que se encuentra el derecho de circulación del artículo 19 de la Constitución".

El conflicto de derechos fundamentales, dado que ninguno de ellos es absoluto, se ha de resolver ponderando las circunstancias concretas que se dan en cada caso y, en este caso, este Tribunal cree que los manifestantes han podido ejercer de forma muy reiterada su derecho y que la restricción impuesta por la autoridad está justificada en la protección de los otros derechos implicados.

El hecho de que el cambio del itinerario circunscriba la manifestación dentro del ámbito del Parque de Cerdanyola no se puede considerar que constituya una vulneración del derecho de reunión, dado que los manifestantes, en el último mes y medio, han podido ejercer su derecho en otras diecisiete ocasiones.

Por las razones expuestas se desestima el recurso interpuesto y se confirma la resolución impugnada, la cual se considera ajustada a derecho, sin apreciarse causa por la que imponer el pago de las costas procesales a la parte recurrente.

Parte Dispositiva

DESESTIMAR el presente recurso y declarar ajustada a derecho la resolución dictada por la Subdelegación del Gobierno en Barcelona, de 24 de abril de 2002.

No hacer ningún pronunciamiento sobre el pago de las costas procesales.

Adjuntar testimonio de las actuaciones procesales.

5. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

Sentencia 273/2002. Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 1 de Cáceres

En la ciudad de Cáceres, a diecinueve de septiembre de dos mil dos.

Antecedentes de Hecho

PRIMERO.- Por la Letrada Sr^a ... en nombre y representación de D. ... se presentó demanda ante este Juzgado mediante la que interponía recurso contencioso administrativo contra la resolución de la Secretaría General Técnica -Subdirección General de Recursos del Ministerio del Interior de 10 de abril de 2.002, desestimatoria del recurso de alzada interpuesto por la parte demandante contra la Resolución del Subdelegado del Gobierno en Cáceres, de 22 de diciembre de 2001, derivada del expediente sancionador 1534/2001, por la que se impuso a la hoy recurrente la sanción de 601,01 € de multa, por infracción prevista en la Ley Orgánica 1/1992.

SEGUNDO.- Por providencia de 14 de mayo de 2.002, se admitió la competencia de este Juzgado para el conocimiento de la pretensión deducida, admitiéndose a trámite por las normas del procedimiento abreviado, regulado en el art. 78 de la L.J.C.A. y señalándose para la celebración del juicio el 16 de septiembre de 2.002 a las 10,10 horas.

TERCERO.- Al acto del juicio comparecieron las partes litigantes.

Abierto el acto, y concedida la palabra al recurrente, se afirmó y ratificó en la demanda.

Concedida la palabra al Letrado de la Administración demandada, se opuso a la demanda en base a las consideraciones expuestas en el acto del juicio.

Fundamentos de Derecho

PRIMERO.- El objeto del presente recurso contencioso administrativo es la impugnación de la resolución de la Secretaría General Técnica -Subdirección General de Recursos del Ministerio del Interior de 10 de abril de 2.002, desestimatoria del recurso de Alzada interpuesto por la parte demandante contra la Resolución del Subdelegado del Gobierno en Cáceres, de 22 de diciembre de 2001, derivada del expediente sancionador 1534 / 2001, por la que se le impone al recurrente la sanción de 601,01 euros.

El primero de los motivos alegado por el recurrente es la anulabilidad de la resolución en base a presuntos defectos procedimentales, argumento que no puede tener una favorable acogida ya que el procedimiento administrativo sancionador empieza en el momento en el que se dicta y notifica el acuerdo de incoación del mismo y por lo tanto, la falta de comunicación de un documento que es anterior al inicio del procedimiento propiamente dicho no puede afectar a su legalidad.

El Derecho de Reunión es un derecho fundamental sujeto a comunicación previa, por lo que una vez comunicada a la Administración la celebración de la reunión, ésta no tiene obligación de dictar resolución alguna a no ser que pretenda prohibirla o modificar algún aspecto de la misma cuando existan razones fundadas de posible alteración del orden público; dado que en el caso presente no concurría ninguna de dichas circunstancias la Administración no tenía motivo para dictar resolución alguna y como tal, el documento obrante al folio 2 del expediente administrativo no es ninguna resolución y por lo tanto su falta de notificación reglamentaria en nada afecta al ejercicio del derecho de reunión ni lo vicia de forma alguna.

La reunión en ningún momento se ha prohibido ni modificado ni suspendido, sino que se desarrolló con toda normalidad y sin incidentes, y lo que se sanciona es el incumplimiento de las obligaciones formales para el ejercicio de tal derecho en aquella persona que se erige como responsable, no se trata por lo tanto de un límite al ejercicio del derecho, sino tan sólo de la necesidad de observar unos determinados requisitos procedimentales que si se obvian, por imperativo legal serán objeto de la correspondiente sanción.

El incumplimiento de la obligación previa de notificar la reunión con 10 días de antelación motiva el inicio de un procedimiento sancionador, y es esto precisamente lo que ha ocurrido en el caso presente, donde tampoco pueden esgrimirse razones de urgencia en la celebración de la reunión puesto que no se argumentó tal extremo ante la Administración a los efectos de poder reducir el mencionado plazo de 10 días.

El fundamento tercero del recurso planteado poco comentario merece, ya que la aplicabilidad del capítulo IV de la LODR es evidente dado el carácter de tránsito público que tienen las escalinatas del Ayuntamiento de la Plaza. Mayor.

Por último, y en cuanto a la pretendida falta de motivación de la Resolución del Ministerio del Interior, baste decir que es criterio jurisprudencial admitido que la misma sólo es causa de anulación de los actos administrativos cuando hubiere producido indefensión, y que serán suficientes aquellos actos apoyados en razones que permitan conocer los criterios esenciales fundamentadores de la toma de decisión.

En este caso no ha existido indefensión alguna dado que el actor conoció en todo momento los hechos y circunstancias que han llevado a la imposición de la sanción que hoy se recurre.

Por último, y en cuanto a la proporcionalidad de la sanción es criterio del juzgador que no existe motivo alguno que justifique la cuantía de la misma, toda vez que si no se ha causado perjuicio alguno sería ajustado a derecho que la cuantía de la misma lo fuera en su grado mínimo de conformidad con los criterios establecidos en la Ley 30/92, que en este caso será de 300,51 euros.

SEGUNDO.- De conformidad con lo establecido en el art. 139 de la LJCA no precece hacer declaración en cuanto a las costas causadas en este procedimiento.

Vistos los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación al caso.

Fallo

Que ESTIMANDO EN PARTE el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación de D. ... debo anular la resolución recurrida en el aspecto concreto de la cuantía de la sanción impuesta, la cual debe quedar establecida en 300.51 €, confirmando íntegramente el resto y sin hacer expresa declaración en cuanto a las costas causadas.

Y para que esta sentencia se lleve a puro y debido efecto, una vez alcanzada la firmeza de la misma, remítase testimonio, junto con el expediente administrativo, al órgano que dictó la resolución impugnada que deberá acusar recibo dentro del término de diez días, conforme previene la Ley y déjese constancia de lo resuelto en el procedimiento.

6. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA

Sentencia 293/2002. Tribunal Superior de Justicia de Galicia

Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 2.ª)

Recurso Contencioso-Administrativo núm. 5144/1998

En la ciudad de A Coruña, a quince de febrero de dos mil dos.

Antecedentes de Hecho

PRIMERO.- Admitido a trámite el recurso Contencioso-Administrativo presentado, se practicaron las diligencias oportunas y se mandó que por la parte recurrente se dedujera demanda, lo que realizó por medio de escrito en el que tras exponer los hechos y fundamentos de derecho pertinentes, suplica que se dicte sentencia estimando íntegramente el recurso interpuesto.

SEGUNDO.- Conferido traslado de la demanda a la representación de la Administración demandada para contestación, se presentó escrito de oposición con los hechos y fundamentos de derecho que estimó procedentes y suplicando que se dicte sentencia desestimando el recurso.

TERCERO.- Finalizado el trámite de conclusiones conferido a las partes, se declaró concluso el debate escrito y se señaló para votación y Fallo el día ocho de febrero de dos mil dos.

CUARTO.- En la sustanciación del presente recurso se han observado las prescripciones legales. Visto. Siendo Ponente la Ilma. Sra. D^a ...

Fundamentos de Derecho

PRIMERO.- Son objeto del presente recurso Contencioso-Administrativo las resoluciones administrativas dictadas por el Ministerio del Interior en fechas 18 de febrero, 18 de marzo y 6 de abril de 1998, desestimatorias de los recursos ordinarios interpues-

tos contra las resoluciones de la Delegación del Gobierno en Galicia en los expedientes números 230/1997, 447/1997, 387/1997, 443/1997, 452/1997, 325/1997, 555/1997, 558/1997, 566/1997, del Gobierno Civil de Pontevedra, respectivamente, que impusieron al recurrente sanciones de 250.000 ptas. como responsable de unas infracciones graves contra la seguridad ciudadana, por su participación y organización en las manifestaciones llevadas a cabo durante varios días de los meses de febrero, marzo y abril de 1997 en el lugar de Vilaboa (Pontevedra) contra la ubicación de una empacadora en el lugar de Bértola-Figueirido.

Son varios los motivos en base a los que la parte recurrente solicita la nulidad de la resolución sancionadora impugnada, a saber: incompetencia del Subdirector General para las resoluciones de los recursos ordinarios interpuestos contra ellas, violación de lo prevenido en los artículos 18 y 19 del Reglamento de la potestad sancionadora, infracción de lo prevenido en el artículo 4.6 del mismo Reglamento, y vulneración del principio de presunción de inocencia.

SEGUNDO.- Comenzando con el estudio del motivo de impugnación consistente en alegar la incompetencia del Subdirector General para la resolución de los recursos ordinarios interpuestos en su día contra las resoluciones sancionadoras dictadas en los expedientes administrativos a que se refiere esta litis, y previo examen de las citadas resoluciones, se aprecia que si bien figuran firmadas por el Subdirector General de la Subdirección General de Recursos del Ministerio del Interior, también figuran firmadas por el Ministro del Interior, que aunque lo sea bajo la inscripción de «Conforme», lo cierto es que con ello el órgano competente para dictarlas asume su contenido; las resoluciones resolutorias de aquellos recursos ordinarios, además de existir, constan firmadas por el órgano competente para dictarlas, que aunque no lo sea como autor material de las mismas, sí acepta y asume su contenido desde el momento en que, como queda dicho, las firma bajo la inscripción de «Conforme», sin que pueda afirmarse, a diferencia de lo que entiende la parte recurrente, que en este caso el Subdirector General del Ministerio del Interior haya actuado por delegación, pues además aunque así lo fuera, dicha facultad no está prohibida por el artículo 127 citado en la fundamentación jurídica de la demanda, y así lo ha entendido el Tribunal Supremo, en cuya sentencia de fecha 9 de febrero de 1999, dictada en interés de Ley, ha fijado como doctrina legal que la prohibición de la delegación establecida en el citado precepto en su redacción originaria, para el ejercicio de la potestad sancionadora, no alcanza ni es aplicable a la desarrollada por los órganos administrativos competentes para resolver recursos administrativos promovidos contra los actos o resoluciones sancionadoras.

TERCERO.- En cuanto a la posible vulneración del principio de presunción de inocencia, y comenzando con los hechos imputados, y por los que ha sido sancionado el Sr... en el expediente administrativo sancionador número 230/1997, en este caso lo ha sido como autor de las infracciones administrativas de carácter grave, tipificadas en los apartados g) y m) del artículo 23 de la Ley 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana (en adelante LOSC), y como autor de la sanción administrativa de carácter leve, tipificada en el artículo 26 h) de la citada Ley.

Pues bien, los apartados g) y m), ambos del artículo 23 de la LOSC, tipifican expresamente como infracción grave «la provocación de reacciones en el público que alteren o puedan alterar la seguridad ciudadana», y «originar desórdenes graves en las vías o espacios públicos o causar daños graves a los bienes de uso público, siempre que no

constituya infracción penal», respectivamente; y por su parte el artículo 26 h) de la LOSC tipifica expresamente como infracción leve a la seguridad ciudadana «desobedecer los mandatos de la autoridad o de sus agentes, dictados en directa aplicación de lo dispuesto en la presente Ley, cuando ello no constituya infracción penal», por lo que no se puede decir que en este caso se haya vulnerado el principio de tipicidad. Cosa distinta es que la parte recurrente no muestre su conformidad con la calificación que de los hechos ha efectuado la Administración demandada, bajo la alegación de que en el escrito de denuncia no se hace referencia alguna a conductas que puedan encajarse en las ya descritas.

En el apartado de la denuncia destinado a hacer constar «Otras circunstancias», se dice que el denunciado ha sido identificado en el lugar de los hechos, identificación que ha sido ratificada por uno de los guardias civiles actuantes. Tal circunstancia permite entender debidamente demostrada la participación del Sr... en los hechos que se reflejan en el boletín-denuncia en el apartado destinado a su descripción. No obstante tales hechos, a efectos de su correcta calificación jurídica, no pueden encajarse en la conducta tipificada en el apartado m) del artículo 23 de la LOSC, pues han sido los propios guardias civiles actuantes los que, una vez observado personalmente el comportamiento de los manifestantes, calificaron su conducta conforme a lo dispuesto en el artículo 26 i) de la LOSC, esto es, como causante de desórdenes leves, y no graves, por lo que a tal calificación ha de estarse, lo cual determina que la sanción impuesta por la causación de tales desórdenes sea rebajada hasta el límite de 50.000 ptas. previsto en el artículo 28.1 de la LOSC para las infracciones leves.

No obstante, respecto de la provocación de reacciones en el público que alteren o puedan alterar la seguridad ciudadana, que también se le imputa en este expediente, los datos que se contienen en el boletín denuncia no son suficientes para entender que en este mismo denunciado concurra la condición de «promotor u organizador»; ni para entender que con su conducta hubiese provocado reacciones en los demás manifestantes, o en el público en general, que alterasen o pudiesen alterar la seguridad ciudadana, pues si bien en el escrito de ratificación de la denuncia por parte de uno de los guardias civiles actuantes se señala que el denunciado conducía aquel día un vehículo con megafonía desde el que habló a los manifestantes y se dirigió a los mandos de la fuerza para que protegieran la salida por el cruce de Bertola para no provocar un peligro al tráfico rodado, y que por esas actuaciones se le consideró como representante, saliendo varios recortes de prensa local como persona representante de los afectados por la empacadora y actual Presidente de la Asociación legalizada como «Coordinadora anti-empacadora y defensa de las parroquias de Bertola y Figueirido», sin embargo nada de esto se dice, en el boletín denuncia, ni posteriormente en la propuesta de resolución ni en los antecedentes de la resolución sancionadora, por lo que el recurrente no puede ser sancionado en base a unos datos de los que no ha tenido conocimiento a lo largo del procedimiento, y frente a los cuales no se ha podido defender, cuando en realidad tales datos, facilitados «ex novo», en el escrito de ratificación, no tratan simplemente de aclarar el contenido de la denuncia, sino de integrarla.

En consecuencia, y coincidiendo con parte de los argumentos expuestos por el recurrente en su demanda, ninguno de los hechos descritos en el boletín denuncia merecen su encaje en la conducta tipificada en el artículo 23 g), como tampoco en el artículo 26 h) de la Ley 1/1992, por la que también ha sido sancionado el Sr..., pues respecto de esta última, consistente en desobedecer los mandatos de la autoridad o de sus

agentes, no consta que los guardias civiles actuantes le hubiesen dirigido algún mandato concreto y que aquél lo hubiese desobedecido, pues ni siquiera se cita en la denuncia como precepto infringido, aquel en el que se tipifica como infracción administrativa la conducta de desobediencia imputada.

CUARTO.- En cuanto a la posible vulneración del principio de presunción de inocencia, y comenzando con los hechos imputados, y por los que ha sido sancionado en el expediente administrativo sancionador número 325/1997, cabe señalar que en este caso lo ha sido como autor de la infracción administrativa de carácter grave tipificada en los apartados c) del artículo 123 de la LOSC, y como autor de la sanción administrativa de carácter leve, tipificada en el artículo 26 i) de la citada Ley.

Pues bien, el apartado c) del artículo 23 de la LOSC, tipifica expresamente como infracción grave «La celebración de reuniones en lugares de tránsito público o de manifestaciones, incumpliendo lo preceptuado en los arts. 8, 9, 10 y 11 de la Ley Orgánica 9/1983, reguladora del Derecho de Reunión, cuya responsabilidad corresponde a los organizadores o promotores, siempre que tales conductas no sean constitutivas de infracción penal». Y por su parte el artículo 26 i) de la LOSC tipifica expresamente como infracción leve a la seguridad ciudadana «Alterar la seguridad colectiva u originar desórdenes en las vías, espacios o establecimientos públicos».

Respecto de la infracción grave, se dice en el boletín denuncia que la infracción observada el día 26 de febrero de 1997, sobre las 20.00 horas, consiste en manifestarse un grupo de 200 personas, sin previa comunicación al Gobierno Civil, en lugar de tránsito público, haciéndose una descripción de los hechos en el apartado destinado a tal fin, y señalando como persona organizadora o representante de esta manifestación a D. ..., del que no obstante no se concreta en el boletín-denuncia ninguna conducta o comportamiento que le hicieran merecedor de ser considerado como organizador o promotor de la manifestación. Es posteriormente en el escrito de ratificación de la denuncia por parte de uno de los guardias civiles actuantes, donde se señala que el Sr. ... fue reconocido de forma visual por su especial actividad y por ser de los que encabezaban la manifestación, y participaba en consignas a los demás manifestantes no considerando oportuno solicitar su identificación y notificación de la denuncia en el lugar de los hechos por estar suficientemente acreditada su identidad. A pesar de ello, se continúa diciendo en este escrito de ratificación que «el denunciado lo fue en esta ocasión por su participación en los hechos y no como organizador-promotor de la misma». Esta última indicación, unida a la circunstancia de que en el boletín denuncia no se describen los hechos que, según la Administración, harían merecedor al Sr... de una sanción por la vía del artículo 23 c), impiden mantener la sanción impuesta al recurrente al amparo del citado precepto.

Respecto de la infracción de carácter leve, consistente en «Alterar la seguridad colectiva u originar desórdenes en las vías, espacios o establecimientos públicos», si bien en el boletín denuncia nada se dice sobre la comisión por parte del recurrente de alguna de las conductas que se describen en el apartado destinado a la «Descripción de los hechos», sin embargo es evidente que a aquél se le imputaba su participación en ellos, desde el momento en que en el apartado de «Infracciones observadas», se señala como tal, el manifestarse un grupo de 200 personas sin previa comunicación al Gobierno Civil, en lugar de tránsito público, figurando el Sr... en el encabezamiento de la denuncia, como organizador o representante; siendo identificado en el lugar de los hechos de forma visual por los guardias civiles actuantes, quienes conocían suficiente-

mente su identidad, lo que así se señala expresamente en el informe de ratificación. Es entonces de aplicación en este caso, respecto de la comisión de la conducta objeto de estudio, lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley Orgánica 1/1992, ya citada, según el cual «En los procedimientos sancionadores que se instruyan en las materias objeto de la presente Ley, las informaciones aportadas por los agentes de la autoridad que hubieran presenciado los hechos, previa ratificación en el caso de haber sido negados por los inculpadados, constituirá base suficiente para adoptar la resolución que proceda, salvo prueba en contrario y sin perjuicio de que aquéllos deban aportar al expediente todos los elementos probatorios disponibles».

Y aunque respecto de esta infracción de carácter leve se invoca su prescripción en base a lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 1/1992, de 21 de febrero, en relación con el artículo 132 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, este motivo de nulidad no se puede apreciar, pues desde la fecha en que ocurrieron los hechos imputados al amparo de dicho precepto legal hasta la fecha en que se notificó al interesado el acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador no ha transcurrido un plazo superior a los tres meses para apreciar la prescripción invocada.

QUINTO.- Continuando con los hechos imputados y por los que ha sido sancionado en los expedientes administrativos sancionadores números 558/1997, 566/1997, 443/1997, 452/1997 y 447/1997, en todos ellos como autor de la infracción administrativa de carácter grave tipificada en el apartado c) del artículo 23 de la LOSC, resulta que tales hechos han sido negados en todo momento por el recurrente, ya desde el momento en que presentó su pliego de descargos, en el que negaba haber participado en alguno de los hechos a que se refieren las denuncias y los expedientes sancionadores. A pesar de ello, las denuncias no han sido ratificadas por los agentes denunciadores en vía administrativa, antes de dictarse las resoluciones sancionadoras impugnadas, siendo así que ya el artículo 37 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, condiciona el valor de las informaciones aportadas por los Agentes de la Autoridad que hubieran presenciado los hechos, que hayan de servir de base suficiente para adoptar las resoluciones que procedan, a una previa ratificación, en el caso de haber sido negados por los inculpadados. Y como quiera que en el curso de los expedientes administrativos que estamos tratando no obran incorporadas las ratificaciones de los agentes actuantes antes de que hubiesen recaído las resoluciones a las que habrían de servir de base, esto es, antes del dictado de las resoluciones sancionadoras, procede estimar el recurso respecto de ellas, al haberse vulnerado el principio de presunción de inocencia, pues ante la negativa de los hechos por parte del recurrente, la Administración no ha tratado de desvirtuar tal presunción con la ratificación correspondiente, procurando contar con una prueba de cargo válida que los viniese a corroborar; careciendo de validez a tal efecto la ratificación realizada con posterioridad a la interposición del recurso ordinario, máxime cuando no se dio el trámite de audiencia a la parte interesada según lo dispuesto en el artículo 112 de la Ley 30/1992.

SEXTO.- En cuanto a los hechos imputados y por los que ha sido sancionado el Sr... en el expediente administrativo sancionador número 387/1997, en este caso lo ha sido como autor de la infracción administrativa de carácter grave, tipificada en el apartado c) del artículo 23 de la LOSC, indicándose en el boletín denuncia que en este caso la conducta observada el día 7 de marzo de 1997, a las 21.30 horas consistió en la reunión o concentración de varias personas delante de los domicilios de varios concejales y del Alcalde de Vilaboá, gritando slogans y canciones, tirando además algunos huevos y piedras.

Pero tampoco en este caso se concreta en el boletín-denuncia ninguna conducta o comportamiento que le hicieran merecedor de ser considerado como organizador o promotor de la manifestación, no considerándose suficiente para ello el hecho de que hubiese dirigido gritos en la manifestación, único dato que se refleja en la denuncia como indicador de tal circunstancia, sin ir acompañado de otras conductas indicadoras de su condición de organizador o promotor de la manifestación, por lo que también ha de anularse la sanción impuesta en este expediente administrativo.

SÉPTIMO.- Por último, en cuanto a los hechos imputados y por los que ha sido sancionado el Sr.... en el expediente administrativo sancionador número 555/1997, cabe señalar que en este caso también lo ha sido como autor de la infracción administrativa de carácter grave tipificada en los apartados c) del artículo 23 de la LOSC, y como autor de la sanción administrativa de carácter leve, tipificada en el artículo 26 i) de la citada Ley. Y también en este caso, al igual que ha sucedido en el expediente administrativo número 325/1997, resulta que respecto de la infracción grave, se dice en el boletín denuncia que la infracción observada el día 9 de abril de 1997, sobre las 21.30 horas, consiste en una reivindicación contra la ubicación de empacadora en el lugar de Bertola, haciéndose una descripción de los hechos en el apartado destinado a tal fin, y señalando como persona organizadora o representante de esta reivindicación a D. ..., del que no obstante no se concreta en el boletín denuncia ninguna conducta o comportamiento que le hicieran merecedor de ser considerado como organizador o promotor de la manifestación. Es posteriormente en el escrito de ratificación de la denuncia por parte de uno de los guardias civiles actuantes, donde se señala que el Sr.... fue reconocido de forma visual por su especial actividad y por ser de los que encabezaban la manifestación, y participaba en consignas a los demás manifestantes no considerando oportuno solicitar su identificación y notificación de la denuncia en el lugar de los hechos por estar suficientemente acreditada su identidad. A pesar de ello, se continúa diciendo en este escrito de ratificación que «el denunciado lo fue en esta ocasión por su participación en los hechos y no como organizador-promotor de la misma». Esta última indicación, unida a la circunstancia de que en el boletín denuncia no se describen los hechos que, según la Administración, harían merecedor al Sr.... de una sanción por la vía del artículo 23 c), impiden mantener la sanción impuesta al recurrente al amparo del citado precepto.

Respecto de la infracción de carácter leve, consistente en «Alterar la seguridad colectiva u originar desórdenes en las vías, espacios o establecimientos públicos», si bien en el boletín denuncia nada se dice sobre la comisión por parte del recurrente de alguna de las conductas que se describen en el apartado destinado a la «Descripción de los hechos», sin embargo es evidente que a aquél se le imputaba su participación en ellos, desde el momento en que en el apartado de «Infracciones observadas», se señala como tal, la reivindicación contra ubicación de empacadora en el lugar de Bertola, figurando el Sr... en el encabezamiento de la denuncia, como organizador o representante; siendo identificado en el lugar de los hechos de forma visual por los guardias civiles actuantes, quienes conocían suficientemente su identidad, lo que así se señala expresamente en el informe de ratificación. Es entonces de aplicación en este caso, respecto de la comisión de la conducta objeto de estudio, lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley Orgánica 1/1992, ya citada, según el cual «En los procedimientos sancionadores que se instruyan en las materias objeto de la presente Ley, las informaciones aportadas por los agentes de la autoridad que hubieran presenciado los hechos, previa ratificación en el caso de haber sido negados por los inculpados, constituirá base suficiente para adop-

tar la resolución que proceda, salvo prueba en contrario y sin perjuicio de que aquéllos deban aportar al expediente todos los elementos probatorios disponibles».

Y aunque respecto de esta infracción de carácter leve se invoca su prescripción en base a lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley 1/1992, de 21 de febrero en relación con el artículo 132 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, este motivo de nulidad no se puede apreciar, pues desde la fecha en que ocurrieron los hechos imputados al amparo de dicho precepto legal hasta la fecha en que se notificó al interesado el acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador no ha transcurrido un plazo superior a los tres meses para apreciar la prescripción invocada.

OCTAVO.- Por lo que se refiere a la falta de remisión al interesado, en el curso del procedimiento administrativo, del informe de ratificación del Sargento Comandante del puesto de la Guardia Civil de Moaña, ninguna irregularidad invalidante ha cometido con ello la Administración demandada, no recogién dose en los artículos 18 y 19 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora, citados en el escrito de demanda como infringidos, la obligación de remitir junto con la propuesta de resolución documento alguno, y aunque es cierto que el artículo 19.1 antes citado, dice que «La propuesta de resolución se notificará a los interesados, indicándoles la puesta de manifiesto del procedimiento, y que a la notificación se acompañará una relación de los documentos obrantes en el procedimiento a fin de que los interesados puedan obtener las copias de los que estimen convenientes, concediéndoseles un plazo de quince días para formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones que estimen pertinentes ante el instructor del procedimiento», lo cual no se ha hecho en este caso, no obstante esta irregularidad carece de efectos invalidantes, desde el momento en que el artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, regulador de los derechos de los ciudadanos frente a la actividad de las Administraciones Públicas, comprende entre ellos el derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesado, y obtener copias de documentos contenidos en ellos; y este derecho en modo alguno puede traducirse en una obligación de la Administración de remitir copia de los escritos de ratificación que obran unidos al expediente administrativo; y por otra parte, no consta que en el curso del expediente administrativo sancionador a que se refiere esta litis, el recurrente se hubiese encontrado con algún impedimento, imputable a la Administración, para tomar conocimiento en cualquier momento del estado de su tramitación, y de su contenido, cuando en cambio sí le ha sido notificada la propuesta de resolución dictada en fecha 2 de julio de 1997, por el Instructor del expediente sancionador, concediéndosele el plazo de quince días para hacer alegaciones y presentar los documentos e informaciones que estimase pertinentes a la mejor defensa de sus derechos.

Por otra parte, cabe señalar que aunque el artículo 84 de la Ley 30/1992, disponga en su apartado primero que «Instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes, salvo lo que afecte a las informaciones y datos a que se refiere el art. 37.5», ello no equivale a la remisión al interesado de copia de los documentos y actuaciones que comprende el expediente administrativo, cuando además el mismo precepto, en su apartado cuarto, concluye que «Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado», tal como ha sucedido en este caso.

NOVENO.- Se alega también como motivo de impugnación la infracción de lo prevenido en el artículo 4.6 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora, según el cual «No se podrán iniciar nuevos procedimientos sancionadores por hechos o conductas tipificados como infracciones en cuya comisión el infractor persista de forma continuada, en tanto no haya recaído una primera resolución sancionadora de los mismos, con carácter ejecutivo», añadiendo que «Asimismo, será sancionable, como infracción continuada, la realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión».

No obstante, no se entiende que sea aplicable el citado artículo al caso presente, en el que se sancionan comportamientos adoptados en días distintos, que aunque próximos, no se ha demostrado que obedezcan a un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión. Y si bien puede admitirse que en la comisión de las infracciones a que se refiere esta litis existe una homogeneidad en el «*modus operandi*» y una identidad del sujeto activo, no obstante lo que no puede admitirse –lo cual constituye también un requisito esencial de la infracción continuada, tal como se expone en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de fecha 26 de febrero de 1998– es que concurre un dolo unitario, no renovado, con un planteamiento único que implique la unidad de resolución y del propósito infractor. Por su parte el Tribunal Supremo en su sentencia de 24 de octubre de 1998, en que sí apreció la existencia de una infracción continuada en un supuesto de hecho en el que personas físicas o jurídicas organizaban juegos de azar o apuestas sin las condiciones legales, obedeciendo las conductas sancionadas a un plan preconcebido con similar forma de ejecución, pluralidad de acciones e infracción de un mismo precepto, se preocupó en señalar que son requisitos o condiciones de la infracción, para que pueda calificarse de continuada, la pluralidad de acciones, que obedecen a un mismo propósito, y su tipificación en idéntico precepto; y que no cabe confundir con la infracción continua o permanente, la cual consiste en una conducta reiterada por una voluntad duradera, en la que no se da situación concursal alguna sino una progresión unitaria con repetición de actos.

DÉCIMO.- No se aprecian motivos para hacer imposición de costas (artículo 131 de la Ley Jurisdiccional de 1956).

Vistos los artículos citados y demás disposiciones de general y pertinente aplicación.

Fallamos

ESTIMAMOS PARCIALMENTE el recurso Contencioso-Administrativo interpuesto por D. ..., contra las resoluciones administrativas dictadas por el Ministerio del Interior en fechas 18 de febrero, 18 de marzo y 6 de abril de 1998, desestimatorias de los recursos ordinarios interpuestos contra las resoluciones de la Delegación del Gobierno en Galicia en los expedientes números 230/1997, 447/1997, 387/1997, 443/1997, 452/1997, 325/1997, 555/1997, 558/1997, 566/1997, del Gobierno Civil de Pontevedra, respectivamente, que impusieron al recurrente sanciones de 250.000 ptas. como responsable de unas infracciones graves contra la seguridad ciudadana; y anulamos las siguientes sanciones: la sanción de 100.000 ptas. de multa impuesta en el expediente administrativo

número 325/1997 por la conducta tipificada en el artículo 23 c) de la LOSC; la sanción de 150.000 ptas. de multa impuesta en el expediente administrativo número 387/1997 por la conducta tipificada en el artículo 23 c) de la LOSC; las sanciones de 100.000 ptas. y 50.000 ptas. de multa impuestas en el expediente administrativo número 230/1997 por las conductas tipificadas en los artículos 23 g) y 26 h) de la LOSC respectivamente, rebajando a la cuantía de 50.000 ptas. de multa la sanción impuesta en este mismo expediente administrativo por la comisión de desórdenes, que en esta resolución se califican al amparo de lo dispuesto en el artículo 26 i) de la LOSC; la sanción de 100.000 ptas. de multa impuesta en el expediente administrativo número 555/1997 por la conducta tipificada en el artículo 23 c) de la LOSC; y anulamos igualmente las sanciones impuestas en los expedientes administrativos número 558/1997, 566/1997, 443/1997, 452/1997 y 447/1997, por ser contrarias a Derecho; y todo ello sin hacer imposición de las costas.

7. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

**Sentencia 558/02. Tribunal Superior de Justicia de Madrid
Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Novena)
En la Villa de Madrid, a veintitrés de mayo de dos mil dos**

Antecedentes de Hecho

PRIMERO.- En fecha 9 de mayo del actual, D. ..., Secretario General del Sindicato Unificado de Policía, D. ..., Secretario General de la Asociación Nacional de Policía, D. ..., Secretario General de la Unión Federal de Policía, D. ..., Presidente Nacional del Sindicato Profesional de Policía, D. ..., Presidente Nacional del Sindicato de Comisarios, y D. ..., Secretario General del Sindicato Profesional de Policía Uniformada, presentaron escrito ante la Delegación del Gobierno de Madrid por el que comunicaban la celebración en Madrid de una manifestación pacífica y sin armas el próximo día 25 de mayo, a las 13 horas, en cuyo itinerario se incluía la calzada central del Paseo de la Castellana.

SEGUNDO.- El Delegado del Gobierno dictó resolución de fecha 16 de mayo del mismo año en la que se acordaba:

- *Primero:* La citada manifestación se desarrollará, de acuerdo con la comunicación remitida, el 25 de mayo de 2002, desde las 13 a las 15 horas como máximo, quedando modificado mínimamente el itinerario propuesto, que quedará en los siguientes términos: inicio en la calle Miguel Ángel, siguiendo por el Paseo General Martínez Campos, para, doblando a la derecha, seguir por el lateral del Paseo de la Castellana, hasta el número 5 de dicha vía.

La concentración inicial se formará en la zona peatonal de los números pares de la calle Miguel Ángel y carriles de circulación más próximos a la misma en el sentido de marcha de vehículos hacia el Paseo General Martínez Campos, situando la cabecera a la altura del mismo. La cola no invadirá la Glorieta de Rubén Darío para no obstaculizar el tráfico rodado en la misma. Iniciada la marcha por el reco-

rrido indicado, los participantes discurrirán por los carriles de circulación en el sentido de la marcha de los vehículos, dejando libres los del sentido contrario. La concentración final se llevará a cabo en el bulevar (zona peatonal) y lateral del Paseo de la Castellana, permitiendo el libre acceso y funcionamiento del edificio oficial ante el que se pretenden concentrar.

- *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 dichas manifestaciones las indicaciones de los responsables de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad dirigidas a ordenar el normal desarrollo de las mismas, 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.
- *Cuarto.-* Que se comunique el presente acuerdo en tiempo y forma al interesado.

TERCERO.- Mediante escrito presentado el 21 de mayo, la Procuradora D^a. ..., en la expresada representación del Sindicato Unificado de Policía, interpuso recurso contencioso-administrativo en el que, después de alegar los hechos y fundamentos de Derecho que estimó oportunos, suplicaba a la Sala "se dicte sentencia en la que se reconozca el derecho del recurrente a celebrar la manifestación aludida en el recorrido, hora y fecha señalados en su comunicación a la Delegación del Gobierno y se condene a la Administración a estar y pasar por tal declaración, así como el pago de las costas del presente procedimiento".

CUARTO.- Por Auto del mismo día, se acordó citar a las partes de comparecencia para el día de la fecha, para la celebración de la audiencia legalmente prevista, que tuvo lugar conforme al señalamiento acordado.

QUINTO.- La parte recurrente solicitó la anulación de la resolución recurrida únicamente en lo que respecta a la modificación del itinerario de la manifestación por el lateral y no por la calzada central del Paseo de la Castellana de Madrid, ya que no existen suficientes motivos para esta medida, dado que el día de la manifestación es sábado, el número de manifestantes, previsto en 20.000, justifica el tránsito por la calzada central, y este itinerario haría más difícil un hipotético atentado terrorista.

SEXTO.- El Abogado del Estado solicitó la desestimación del recurso en base a la doctrina de esta misma Sala acerca de que los ejes de comunicación de una ciudad no son en principio adecuados para ejercitar en ellos el derecho fundamental de que se trata.

SÉPTIMO.- El Ministerio Fiscal interesó la estimación del recurso por no encontrarse debidamente motivada la restricción del derecho fundamental, concurriendo circunstancias especiales en este caso como el riesgo de atentados y la celebración en sábado que justificarían el tránsito de la manifestación por el carril central de dicha vía, la cual es utilizada usualmente para gran número de actos públicos en fines de semana.

OCTAVO.- En la tramitación del presente procedimiento se han observado las prescripciones legales.

Es Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado D. ...

Fundamentos de Derecho

PRIMERO.- Tal como aconteció en el supuesto contemplado en la reciente Sentencia de esta Sección de 16 de los presentes, la cuestión sometida a la decisión de la Sala se ciñe a dilucidar si está suficientemente justificada la restricción del ejercicio del derecho de reunión por la modificación del itinerario de la manifestación prevista para el próximo sábado, día 25, consistente en prohibir la marcha de ésta por la calzada central del Paseo de la Castellana y sustituirlo por un lateral de dicha vía.

SEGUNDO.- Como también se puso de relieve en la citada resolución, la cuestión que debe resolverse por esta Sala se circunscribe a determinar si el acto recurrido vulnera o no el art. 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 art. 122.3 de la LJ, tal y como acertadamente han señalado tanto la Abogacía del Estado como el Ministerio Fiscal.

El derecho de reunión, 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, y más recientes de 1 de abril y 11 de noviembre de 2001), el Tribunal Constitucional (sentencias 36/82, de 16 de junio, y 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 de Albert y Le Compte de 10 de febrero de 1983) 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 art. 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, 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 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.

TERCERO.- En aplicación de la expresada doctrina, reiterada en otras resoluciones, como la citada por la Administración, no es posible advertir desproporcionada ni falta de justificación la restricción que impone la resolución recurrida, que, por otra parte, es mínima en cuanto implica una escasa modificación del itinerario de los manifestantes.

Así, pese a celebrarse la manifestación en sábado, y entre las 13 y 15 horas, es notoria la densidad de la circulación rodada en el Paseo de la Castellana en vísperas de fiesta, en un día que no deja de ser laborable y en un horario de máxima intensidad de tráfico. Por otra parte, el lateral del Paseo dispone de la suficiente anchura para albergar a los manifestantes, quienes tienen previsto concluir la marcha, precisamente, en dicho lateral, ante la sede del Ministerio del Interior. El aspecto relativo a la seguridad de los manifestantes ante posibles atentados, atañe a un riesgo que, desgraciadamente, no es privativo del itinerario que resulta de la modificación. Existen múltiples medidas que pueden utilizarse para precaver un hipotético atentado, las cuales habrán de adoptarse en todo el trayecto con independencia de su concreta ubicación.

En conclusión, la ponderación de los intereses en conflicto es acorde con la decisión recurrida, la cual resulta suficientemente motivada. Los recurrentes disponen de un itinerario céntrico y adecuado para que discurra la manifestación, con la consiguiente difusión de sus pretensiones tanto ante los responsables políticos, pues termina ante el Ministerio del Interior, como ante el público en general. Por otro lado, la no ocupación del carril central de una de las arterias principales de la Ciudad impedirá que los inconvenientes para el tráfico automovilístico degeneren en una situación de verdadero colapso, con quiebra del derecho a la libre circulación del resto de los ciudadanos y con peligro para el normal desenvolvimiento de servicios que, como el de urgencia, son esenciales para la comunidad.

CUARTO.- Conforme a lo dispuesto en el número primero del artículo 139 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa no procede especial declaración en cuanto a las costas procesales de esta instancia al no apreciarse temeridad ni mala fe.

Vistos los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación.

Fallamos

Procede DESESTIMAR el presente recurso contencioso administrativo nº. 676/2002, seguido por los trámites del proceso especial regulado en el art. 122 de la Ley 29/98 de 13 de julio de Procedimiento para la Protección de los Derechos Fundamentales de la Persona, relativo al derecho de reunión interpuesto por la Procuradora Sra. ..., en nombre y representación del Sindicato Unificado de Policía, contra la resolución de la Delegación del Gobierno en Madrid, de fecha 16 de mayo de 2002, **DEBEMOS DECLARAR Y DECLARAMOS** que la misma no infringe el art. 21 CE, confirmándola en consecuencia. Sin costas.

Sentencia de 14 de junio de 2002 (Recurso 978/02)

Tribunal Superior de Justicia de Madrid,

Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Octava, Recurso 978/2002

En la Villa de Madrid, a catorce de junio de dos mil dos

Antecedentes de Hecho

PRIMERO.- D. ... y D. ..., manifestando actuar en representación de "Centro Social El Laboratorio" y de "Los Grupos de Apoyo a El Laboratorio", comunicaron al Delegado del Gobierno en Madrid, la celebración de una manifestación, el próximo día 15 de junio de 2002, desde las 18 hasta las 21,30 horas, por el itinerario Plaza de Lavapiés - c/Ave María - Plaza Antón Martín - Plaza Benavente - c/Carretas - Puerta del Sol en Madrid, para "protestar por el inminente desalojo del Centro Social El Laboratorio...y por la despenalización de la Okupación".

SEGUNDO.- Mediante resolución de fecha 10 de junio de 2002, el Delegado del

Gobierno en Madrid, acordó que no se celebrase la manifestación prevista, por no haberse hecho la comunicación en los plazos establecidos en el art. 8 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de reunión y no concurrir las causas graves y extraordinarias que justificaban no respetar tales plazos.

TERCERO.- La parte actora presentó recurso contencioso administrativo contra la resolución anterior, solicitando que se tramitase de acuerdo con lo previsto en el art. 122 de la LJCA, como así se ha hecho.

CUARTO.- Señalada la celebración de una vista pública para el día de ayer, la parte actora expuso que no habían de cumplirse los plazos establecidos en el art. 8 de la L.O. 9/1983, dada la urgencia existente en la manifestación convocada.

Hizo constar que la razón de la urgencia se centra en el hecho de haberse dictado un auto por el Juzgado de Instrucción núm. 11 de Madrid, en las Diligencias Previas 245/2002-C, en el que se había acordado el desalojo del inmueble sito en la calle Amparo núm. 103 de esta capital.

Añadió que, como el auto no era firme, se trataba de influir de alguna manera en el órgano que debía resolver el recurso para que tuviera en cuenta la opinión pública.

Por lo tanto, hay urgencia, al tener que realizarse antes de tal resolución, pues una vez dictada carecería de objeto la manifestación.

También expuso que la resolución administrativa no estaba fundamentada.

Por último dijo que, estando la manifestación convocada y no siendo ya posible la desconvocatoria, en el caso de que no se autorizara, podría haber incidentes entre los manifestantes y las Fuerzas de Seguridad de los que no serían responsables los convocantes, sino quienes no hubiesen concedido la correspondiente autorización.

QUINTO.- Seguidamente, en la vista, se concedió la palabra al Abogado del Estado, que expuso que la resolución administrativa estaba ajustada a Derecho, al no haberse respetado los plazos legales por los convocantes, no haber causa de urgencia y estar debidamente fundada.

SEXTO.- La representante del Ministerio Fiscal destacó que lo expuesto por el Abogado demandante debía tomarse en términos de defensa y, por ello, sin tomar en consideración la gravedad de alguna de sus manifestaciones. En todo caso, la resolución administrativa era correcta, pues no se respetaban los plazos por los convocantes, la resolución estaba suficientemente fundada y no se cumplían las circunstancias extraordinarias y graves que justificasen el incumplimiento de tales plazos.

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

Siendo Ponente el Magistrado de la Sección II^{ma}. Sr. D. ...

Fundamentos de Derecho

PRIMERO.- Siguiendo el orden expositivo de la parte demandante, nos encontramos con lo siguiente:

1) El art. 8 de la Ley Orgánica 9/1983, reguladora del Derecho de reunión dice:

"La celebración de reuniones en lugares de tránsito público y de manifestaciones deberán ser comunicadas por escrito a la autoridad gubernativa correspondiente por los organizadores o promotores de aquéllas, con una antelación de diez días naturales, como mínimo y treinta como máximo. Si se tratare de personas jurídicas la comunicación deberá hacerse por su representante.

Cuando existan causas extraordinarias y graves que justifiquen la urgencia de convocatoria y celebración de reuniones en lugares de tránsito público o manifestaciones, la comunicación, a que hace referencia el párrafo anterior, podrá hacerse con una antelación mínima de veinticuatro horas".

En consecuencia, no cabe duda que, teniendo en cuenta que la comunicación de la manifestación se hizo el día 10 de junio de 2002, no se han cumplido los plazos previstos en el párrafo primero del artículo transcrito.

Es cierto que el párrafo segundo hace mención a la posibilidad de no tener que cumplirse esos plazos cuando existen causas extraordinarias y graves que justifique la urgencia de convocatoria, pero ha de tenerse en cuenta lo siguiente:

Una resolución judicial, que no es firme, por tanto, susceptible de recurso, no motiva ninguna causa extraordinaria y grave, pues queda todo supeditado a lo que se dicte por quien resuelva el recurso.

El Abogado defensor expuso que, como el auto no era firme, se trataba de influir de alguna manera en el órgano que debía resolver el recurso para que tuviera en cuenta la opinión pública y que, debido a ello, había urgencia, al tener que realizarse antes de tal resolución, pues una vez dictada carecería de objeto la manifestación. Olvida el Letrado que el art. 117 de la Constitución dice que "la justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley." Lo mismo se viene a repetir en el art. 1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. En consecuencia, una manifestación que quiera coartar esa libertad y que impida a los Jueces y Magistrados el someterse al imperio de la ley, va en contra de nuestra Constitución, e incluso puede dar lugar a que su celebración constituya un delito, lo que ya la hace ilegítima desde el inicio.

Pero es que, además, la Ley Orgánica del Poder Judicial, en su art. 13 dice, desarrollando lo anterior que "todos están obligados a respetar la independencia de los Jueces y Magistrados".

Como se ve, los Jueces y Magistrados deben ser independientes y aplicar la ley vigente. En consecuencia, cualquier actuación que se haga intentando coartar esa libertad o la no aplicación de la ley es ilegítima y anticonstitucional. Los Jueces y Magistrados deben resolver libremente, sin ver su libertad limitada en forma alguna; esto conlleva el que, si no cumplen con lo dispuesto en la ley, incurren en la responsabilidad correspondiente. En consecuencia, es ilegal e ilegítima la manifestación que se pretende pues el único fin es el impedir que al resolverse el recurso se haga con la plena libertad e independencia que corresponde a los juzgadores.

- 2) También se expuso que la resolución administrativa no estaba fundada. Pues bien, basta con examinarla para comprobar que en el fundamento de derecho primero se recoge la norma aplicada, en el fundamento segundo se expone que no puede permitirse la manifestación por no haberse cumplido los plazos pre-

vistos en la ley y no haber razón de urgencia pretendida; finalmente en el fundamento tercero se apoya a lo que resuelve en una sentencia del Tribunal Constitucional de 1982.

Es claro, por tanto, que se razona todo perfectamente, sin falta alguna de motivación. Es cierto que, como dice el Abogado de la parte actora no se entró en el fondo del asunto, pero, cualquier conocedor del Derecho sabe (porque así consta en todas las leyes procesales o de procedimiento) que cuando no se cumplen los presupuestos formales necesarios (aquí el plazo o la urgencia), no se debe entrar en el fondo de lo que se pretende.

- 3) La última manifestación, sobre las posibles consecuencias de la denegación de lo pretendido, hay que entenderlas hechas en un momento de exposición oral, sin reflexión en lo que se exponía, pues, de otro modo se podría entender que había amenazas o coacciones encubiertas a esta Sección, lo que sería un delito, como expuso la representante del Ministerio Fiscal.

Ha de recordar la parte actora que los mismos convocantes de una manifestación, deben desconvocarla si ésta no es permitida y que, de no hacerse, ellos son los responsables de lo que pueda suceder por haber una manifestación no permitida. El hecho del escaso tiempo entre notificación de sentencia y fecha de inicio de la manifestación, además, es sólo imputable a los propios convocantes que presentaron su comunicación y, después, su recurso contencioso-administrativo, faltando muy poco para la celebración de aquélla.

SEGUNDO.- En la misma línea de lo que hemos razonado nos encontramos con lo siguiente:

- 1) El TC 2ª sec. 4ª, A 12-07-2000, núm. 176/2000, dijo que el ejercicio del derecho de reunión del art. 21 de la Constitución debe ejercerse dentro de los límites que establece la Ley y con la necesaria ponderación con otros derechos constitucionales,

Por ello, desde el momento en que con la manifestación pretendida se vulnera la Ley, no es posible que sea permitida.

- 2) También el TC 1ª, S 16-06-1982, núm. 36/82, en relación con la trascendencia del cumplimiento o no del plazo mínimo de preaviso declaró que éste, "que sustituye a la autorización, tiende a que la autoridad tenga la oportunidad para formar opinión sobre la eventualidad de la alteración de orden público, que de producirse supone una desautorización, y que de no realizarse implica, expresa o tácitamente, una permisibilidad por falta de prohibición. Además, existen entre ambas normas, identidad de razón por el objeto y finalidad perseguida, al posibilitar, en mayor o menor medida, el ejercicio del derecho de reunión en beneficio de los ciudadanos".

Y añadió "El derecho de reunión, como todo derecho fundamental, tiene sus límites, por no ser un derecho absoluto e ilimitado. Es, indudablemente, un derecho subjetivo de ejercicio colectivo, que al ser realizado, incide en el derecho y en los intereses de otros ciudadanos y en la utilización exclusiva de bienes públicos, posibilitando, a veces, la alteración de la seguridad ciudadana y del orden general, que corresponde garantizar y salvaguardar al poder público. El carácter preeminente de estos valores afectados exige, en una sociedad democrática, que la Constitución conceda poderes a

la autoridad para imponer al ciudadano el deber de comunicar con antelación razonable, como requisito indispensable de la proyectada reunión, para poder conocer su alcance, y determinar la procedencia de previas averiguaciones, facilitar el uso del lugar o modificar su emplazamiento, y tomar las medidas de seguridad que fueren precisas, otorgándole, además, la facultad de prohibirla si concurren las circunstancias que constitucionalmente así lo determinan.

El incumplimiento del plazo de preaviso -o su falta-, como auténtica condición o presupuesto para la utilización constitucional del derecho de reunión, puede conducir a la prohibición de éste por la autoridad gubernativa, puesto que el único derecho de reunión que en lugar público se reconoce en el art. 21.2 es el que necesariamente se ha de ejercer comunicándolo previamente a la autoridad; prohibición que está implícita dentro de la posible alteración del orden público, porque se impide a la Administración ejercer la finalidad preventiva que tiene encomendada; al no tener a su alcance el necesario y exclusivo medio legal, para ponderar o valorar si el posterior ejercicio del derecho repercutiría en la seguridad ciudadana.

Tales defectos no pueden autorizar a realizar la reunión a ultranza, dando carácter ilimitado al derecho de reunión, pues con tal conducta se incumpliría una exigencia constitucional trascendente, y se realizaría una defraudación de la potestad de prohibir que el art. 21.2 regula, posibilitando la actuación antijurídica, abusiva, e incluso al margen de la buena fe, del ciudadano infractor, que debe conducir racional y jurídicamente a la misma sanción que tal norma establece para la presumible alteración del orden público, esto es, a la prohibición previa, en evitación de más graves medidas de disolución o represión de la reunión, que siempre deben evitarse; por lo que ha de entenderse, que tales circunstancias son fundamento constitucionalmente lícito para prohibir la reunión, ya que el ejercicio ilícito de un derecho no puede protegerse jurídicamente, como determinó la S 54/1961 de la Corte Constitucional italiana.

Esta posición no supone adición alguna de prohibición a la que por motivo de orden público señala el texto constitucional, por estar implícita en éste la posibilidad de prohibir la reunión por tan importantes defectos procesales imputables a los promotores, con el incumplimiento esencial del deber de comunicar, sin que la expresión que emplea el art. 21.2, de que la autoridad "sólo podrá prohibirlas" por las razones indicadas de alteración de orden público y riesgo, cohiba tal interpretación, al referirse a señalar exclusivamente un límite al derecho de reunión con esa inmisión en la seguridad ciudadana, eliminando otras causas de oportunidad política o de similar alcance, que existían en la legislación precedente, sin que pueda considerarse dicha limitación tan restrictivamente que elimine de consecuencias prohibitivas las infracciones de la comunicación a la autoridad, ya que ésta quedaría sin sentido.

TERCERO.- En resumen de lo expuesto, se ha de destacar que, la manifestación debía ser prohibida por pretender un fin ilegítimo. Además, no se respetaron los plazos de preaviso ordinarios previstos en la ley. Junto a lo expuesto, no había razón extraordinaria, grave y de urgencia para incumplir tales plazos ordinarios. Finalmente la resolución administrativa está plenamente fundada.

Por todo lo expuesto, resulta procedente la desestimación del recurso contencioso administrativo y la confirmación de la resolución administrativa recurrida.

En virtud de lo dispuesto en el art. 139 de la LJCA, no procede hacer especial condena en costas a la parte demandante, por entender que, al no ser bien conocedora del

Derecho, no ha actuado ni con mala fe ni con temeridad al pretender lo que ha sido objeto de este recurso.

Por todo lo expuesto, en nombre de Su Majestad el Rey, y en el ejercicio de la potestad de juzgar que, emanada del pueblo español nos confiere la Constitución.

Fallamos

Que DEBEMOS DESESTIMAR Y DESESTIMAMOS el recurso contencioso-administrativo núm. 978/2002, tramitado conforme a lo dispuesto en el art. 122 de la LJCA, interpuesto por la Procuradora Dña. ..., en nombre y representación de D. ... y D. ..., contra la resolución, de fecha 10 de junio de 2002, del Delegado del Gobierno en Madrid, que acordó que no se celebre la manifestación prevista para el día 15 de junio de 2002 comunicada por los actores. No se hace especial condena al pago de las costas de este proceso.

**Sentencia 1195/02. Tribunal Superior de Justicia de Madrid,
Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Novena
En la Villa de Madrid, a cuatro de noviembre de dos mil dos**

Antecedentes de Hecho

PRIMERO.- D. ..., en su calidad de Presidente Nacional del Sector de Justicia de CSI-CSIF y en nombre de las Centrales Sindicales CSI-CSIF, CCOO, UGT y CIG, presentó escrito en el Registro General de la Delegación del Gobierno en Madrid, de fecha 22 de octubre de 2002, comunicando la convocatoria de una manifestación para el día 5 de noviembre de 2002, que se iniciaría a las 14 horas y tendría una duración aproximada de entre una hora y una hora y media, con el objeto de manifestar la disconformidad de las Centrales Sindicales mencionadas contra la actitud negociadora del Ministerio de Justicia sobre temas relacionados con la carrera profesional, reforma del Estatuto de los funcionarios y régimen retributivo del personal de la oficina judicial, que se iniciaría y concluiría en la puerta principal de la sede del Ministerio de Justicia en Madrid, sito en la calle San Bernardo nº 45.

SEGUNDO.- El Delegado del Gobierno en Madrid dictó resolución en fecha 24 de octubre de 2002 en la que se acordaba:

"PRIMERO: Que de acuerdo con la comunicación recibida, la concentración se llevará a cabo en el día, horas y espacio público señalados, en la forma siguiente: los participantes se ubicarán en la zona peatonal números pares de la calle San Bernardo frente al Ministerio de Justicia y carril de aparcamiento próximo a la misma y sin invadir la calzada para no invadir 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 en base a lo previsto en los arts. 4 y 9 de la repetida 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 octubre de 2002, la actora interpone en fecha 30 de octubre de 2002, el presente recurso contencioso-administrativo al amparo del art. 122 de la LJ por entender que dicha resolución vulnera el derecho de reunión y manifestación amparado por el art. 21 CE y el art. 10 de la Ley Orgánica 9/83.

CUARTO.- Por Providencia de fecha 31 de octubre de 2002, se señala vista convocando al efecto al Ministerio Fiscal, al Abogado del Estado y a la parte recurrente para el día 4 de noviembre de 2002, 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 la vía pública de la calle San Bernardo, con el consiguiente corte al tráfico de la misma, forma parte del contenido esencial del derecho de manifestación por resultar necesario tal corte de tráfico en función del número previsible de asistentes a la concentración, unas mil personas, y del tiempo de duración de la misma, entre una hora y hora y media. Por ello, la resolución impugnada, al no permitir tal corte de tráfico, vulnera el derecho fundamental de manifestación. Solicita igualmente el recibimiento del proceso a prueba.

El Abogado del Estado, por su parte, solicita la denegación de la apertura del proceso a prueba por no existir tiempo bastante para su práctica dado que la manifestación es mañana y por no haber indicado la actora el hecho sobre el que tal prueba habría de versar. Solicita asimismo, la inadmisibilidad del recurso por incurrir éste en desviación procesal ya que en el escrito de comunicación de la actora no se solicitaba corte alguno del tráfico de la calle San Bernardo, limitándose a fijar como lugar de ubicación de la misma la puerta de la sede del ministerio de Justicia. Por último y ya en cuanto al fondo de la cuestión, solicita la desestimación del recurso por entender que la petición de corte del tráfico de la calle San Bernardo resulta desproporcionada, siendo ajustada al derecho fundamental de manifestación la resolución impugnada que no prevé tal corte.

El Ministerio Fiscal considera que no concurre la causa de inadmisibilidad alegada por la Abogacía del Estado por cuanto, aunque, efectivamente, en la comunicación presentada por la actora no se hacía referencia alguna al corte de tráfico de la calle San Bernardo, la resolución impugnada contiene una efectiva modificación de la propuesta por la actora por cuanto no permite la concentración en la acera solicitada por ésta, sino en la de enfrente, razón por la cual sí concurren los requisitos formales para la admisibilidad del recurso. Por último y en cuanto al fondo de asunto, solicita la desestimación del recurso por considerar proporcionada la decisión impugnada con cita de la doctrina de esta Sala sobre la utilización de vías céntricas del casco urbano.

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

SEXTO.- A preguntas del Presidente sobre el recibimiento a prueba solicitado por

la parte actora, por ésta se responde que la prueba que desea practicar es la documental unida al escrito de recurso. Por el Presidente se tiene por aportada la documental unida a dicho escrito sin necesidad de abrir el proceso a prueba.

SÉPTIMO.- 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.

Fundamentos de Derecho

PRIMERO.- Con carácter previo debemos descartar la causa de inadmisibilidad alegada por la Abogacía del Estado por cuanto, si bien es cierto que en la comunicación de la manifestación presentada por la actora no se hacía referencia a la necesidad del corte de tráfico de la calle San Bernardo, la resolución impugnada sí ha llevado a cabo una modificación espacial de la propuesta de la actora por no aceptar la celebración de la manifestación en la acera de la sede del Ministerio de Justicia, sino en la de enfrente, razón por la cual sí concurren los presupuestos para la admisibilidad del presente recurso.

SEGUNDO.- La cuestión que debe resolverse por esta Sala se circunscribe a determinar si el acto recurrido vulnera o no el art. 21 CE 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, 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, y más recientes de 1 de abril y 11 de noviembre de 2.001), el Tribunal Constitucional (sentencias 36/82, de 16 de junio, 101/85 de 4 de octubre) y el Tribunal Europeo de Derecho Humanos, cuya doctrina general ha de asumirse por esta Sala, (sentencia dictado 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, 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 art. 21-2º y la Ley Orgánica 9/83, en sus arts. 9 y 11, cuando se trate de reuniones en lugares de tránsito público y de manifestaciones, exigen la comunicación previa a la autoridad gubernati-

va 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 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 la art. 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 consecuente génesis de peligro para las personas o 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 éste 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 de 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.

Y a tal respecto la Sala ya ha mantenido en anteriores resoluciones 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. En este sentido, resultan evidentes las enormes disfunciones que para el tráfico rodado del centro de Madrid supondría el corte al tráfico de la calle San Bernardo, en un día laborable como el propuesto para la manifestación y en horas igualmente laborables, máxime dados los tér-

minos generales con los que tal petición de corte de tráfico ha quedado formulada en la vista celebrada (pues en el escrito de comunicación, efectivamente, como alega el Abogado del Estado, no se hacía referencia alguna a tal corte de tráfico), no habiéndose indicado tramo alguno al que circunscribir tal corte de tráfico, sino que el mismo ha sido solicitado, genéricamente, para la calle San Bernardo en toda su extensión.

Partiendo de tales consideraciones entiende la Sala que la modificación espacial de la concentración acordada por la Delegación del Gobierno de Madrid, resulta ajustada al contenido esencial del derecho fundamental de 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 acera de enfrente del Ministerio de Justicia -y el carril de aparcamiento contiguo-, destinatario de la protesta y, paralelamente, al no permitirse el corte al tráfico rodado de la calle de San Bernardo, 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 N° 1803/2002, seguido por los trámites del proceso especial regulado en el art. 122 de la Ley 29/98 de 13-7 de Procedimiento para la Protección de los Derechos Fundamentales de la Persona, relativo al derecho de reunión interpuesto por la Procuradora D^a. ..., en nombre y representación de la Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSI-CSIF), contra la resolución de la Delegación del Gobierno en Madrid, de fecha 24 de octubre de 2002, DEBEMOS DECLARAR Y DECLARAMOS que la misma no infringe el art. 21 CE, confirmándola en consecuencia. Sin costas.

**Sentencia 1196/02. Tribunal Superior de Justicia de Madrid,
Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Octava. R. n.º 2079/2002
En la Villa de Madrid, a siete de noviembre de dos mil dos**

TERCERO.- El Procurador D. ... en representación del indicado partido interpuso recurso contencioso-administrativo en fecha 2 del corriente mes contra dicha resolución solicitando se dejara sin efecto accediendo a permitir la efectiva celebración de la manifestación comunicada.

Alegaba que era un partido democrático legalmente constituido cuya máxima era la evitación de actuaciones al margen de la Ley, y que su objetivo único era la libertad

y expresarse en libertad pretendiendo que se cumpla la legalidad vigente en materia de inmigración ilegal. Tras referirse al artículo 10 de la L.O. 9/83, señalaba que la Administración pudo modificar, retrasar o trasladar la manifestación, en lugar de prohibirla.

También señalaba que el riesgo de incidentes aducido por la Administración debía considerarse como falso riesgo pues no era motivo bastante para vulnerar derechos constitucionalmente reconocidos y que debía asegurarse la posibilidad de su ejercicio, siendo responsabilidad de la Administración el tomar medidas adecuadas para su ejercicio con los debidos niveles de seguridad para todas las personas. Rechazaba los juicios de valor contenidos en la resolución recurrida respecto de la página web y afirmaba que el empadronamiento de extranjeros en la localidad de Torrejón no era motivo suficiente para prohibir la manifestación. Además señalaba que la L.O. acudía al parámetro de razones fundadas y no al de la probabilidad debiendo llegarse antes que a la prohibición a la adopción de criterios correctores: variación de fecha, hora, duración o itinerario.

Por último invocaba el criterio mantenido en diversas resoluciones de distintos Tribunales, y del Tribunal Constitucional, señalando por último que se vulneraban los derechos fundamentales de reunión, manifestación y libertad de expresión reconocidos por la Constitución y por la L.O. 8/1983.

CUARTO.- En el acto de la Audiencia el letrado de la parte recurrente se ratificó en el escrito de interposición, reiterando que se había propuesto un itinerario concreto con un lema también concreto, aludiendo a la condición de partido político legalmente constituido y a sus antecedentes y señalando que el único objetivo de la manifestación era expresarse con libertad cumpliendo la ley en materia de extranjería e inmigración ilegal.

Añadiendo que la prohibición, según el artículo 10 de la Ley 9/1983, sólo cabe por razones fundadas en datos objetivos, no en meras suposiciones, así como que la Administración debe razonar por qué no son eficaces otros mecanismos para obviar el eventual peligro, como el cambio de itinerarios, del día y de horas.

Invocó seguidamente la doctrina expuesta en diversas sentencias por el Tribunal Constitucional, aportando copia de una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia y fotocopias de noticias periodísticas en las que constaban opiniones sobre la incidencia de la inmigración ilegal en el aumento de la delincuencia.

El Abogado del Estado manifestó que existían razones para la prohibición de la manifestación, aludiendo al lema, a la página web del partido convocante y al lugar de celebración concluyendo que debía confirmarse la legalidad de la prohibición.

Por su parte el Ministerio Fiscal puso de relieve la dificultad del pronunciamiento aludiendo a la cita de resoluciones divergentes ante los supuestos planteados en cada caso y señaló que no se trata de una operación matemática sino que debe atenderse a la casuística del supuesto, señalando que las informaciones suministradas por el Ayuntamiento y la Comisaría de Policía de Torrejón de Ardoz ponían de manifiesto la existencia de una elevada proporción de residentes extranjeros en dicha población así como las incidencias ocurridas en otra manifestación en Coslada -en la que participó el partido recurrente, y que la página web tenía un alto contenido racista y xenófobo, discrepando por último de la resolución recurrida al no haber planteado alternativas que el Tribunal no podía ya adoptar y solicitando la desestimación del recurso.

Finalmente a preguntas de la presidencia el representante del partido convocante manifestó que el recorrido se situaba en un lugar céntrico, en una calle peatonal en la zona comercial.

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

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

Fundamentos de Derecho

PRIMERO.- El derecho de reunión reconocido en el artículo 21 de la Constitución, y regulado en la L.O. 9/1983, de 15 de julio, constituye un derecho fundamental que, sin duda alguna como tienen declarado en repetidas sentencias tanto el Tribunal Supremo como el Tribunal Constitucional puede estar sujeto a restricciones, de acuerdo con las pautas de interpretación a que se refiere el artículo 10.2 de la Constitución. En efecto el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, prevé la posibilidad de que el ejercicio de este derecho se sujete a restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral pública o los derechos y libertades de los demás.

En parecido sentido se expresa el artículo 11.2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950, que alude además a la defensa del orden y a la prevención del delito.

Es claro, por tanto, que aunque se trata de derechos fundamentales, los derechos de reunión y manifestación no tienen carácter absoluto. Tienen unos límites determinados por el concurrente derecho de los demás ciudadanos a ser respetados en sus derechos e intereses, lo que hace entrar en juego la potestad del poder público de garantizar la seguridad y el orden general.

Estas limitaciones constituyen un delicado equilibrio entre el ejercicio del derecho fundamental y la atribución a la autoridad competente de facultades adecuadas para poder limitarlo a fin de garantizar otros derechos concurrentes, conforme a los principios de libertad e igualdad; y su aplicación ha de basarse en la observancia del principio de proporcionalidad respecto al fin legítimamente perseguido.

La resolución prohibitiva prevista en el artículo 10 de la L.O. 9/1983 ha de basarse en motivos formulados como conceptos jurídicos indeterminados "... alteraciones de orden público...", "...peligro para personas o bienes..."- lo que establece un cierto margen de apreciación, pero ello no constituye una atribución de facultades discrecionales a la Administración, sino remisión de la precisión o ajuste del concepto al momento de su aplicación mediante la debida ponderación de circunstancias en que el derecho solicitado pretende ejercerse para llegar a la solución más justa.

Por otra parte, como la decisión se refiere a un suceso futuro, constituye

una presunción respecto a la cual la estimación de los precedentes, cuando existan y se hallen ajustados al caso, constituyen factores relevantes debiendo tenerse en cuenta que los motivos de denegación han de ser contemplados con un criterio restrictivo, conforme a la regla general sobre limitación de derechos fundamentales cuyo pleno ejercicio es siempre, en principio, deseable.

SEGUNDO.- En el presente caso, ni el propósito de la manifestación, ni tampoco el lema adoptado para la pancarta que la inicie, ni las circunstancias de la localidad y de los antecedentes aludidos en la resolución, llevan a esta Sala a considerarlos como motivos suficientes para su prohibición al amparo de las facultades otorgadas a la autoridad gubernativa por el artículo 10 de la L.O. 9/1983.

No resulta reprochable manifestarse con una finalidad de que se fortalezca y proteja la seguridad de los ciudadanos, ni tampoco es censurable pronunciarse en contra de la inmigración ilegal cuyas consecuencias negativas de todo orden tanto para los emigrantes como para los nacionales son apreciables sin esfuerzo alguno.

Por otro lado, si se aceptara el criterio del elevado número de residentes extranjeros en la localidad, que utiliza la resolución recurrida para la prohibición, nos encontraríamos con que el ejercicio del derecho a manifestarse con una finalidad semejante quedaría seriamente limitado en los grandes núcleos de población de nuestro país por ser notorio que es en ellos donde se concentran los mayores asentamientos de emigrantes.

Finalmente es también evidente que la reseña periodística de otra manifestación en Coslada, carece de relevancia justificativa de la prohibición, porque es una noticia no contrastada con actuaciones documentales públicas. En todo caso, parece que la hoy demandante no fue la convocante de dicha manifestación.

Los contenidos de la página web, a que se ha hecho referencia en este proceso, son inocuos a efectos de la decisión impugnada.

En consecuencia procede reconocer el derecho a la celebración de la manifestación pretendida.

TERCERO.- No procede hacer condena en costas al no apreciarse temeridad ni mala fe, de acuerdo con el artículo 139 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Fallamos

ESTIMAMOS el recurso interpuesto por el procurador D. ... contra la resolución del Delegado del Gobierno en Madrid de fecha 31 de octubre próximo pasado, y en consecuencia revocamos la prohibición de la manifestación anunciada que deberá celebrarse en la forma expresada en la comunicación inicial, debiendo adoptar la autoridad gubernativa las medidas de protección de los manifestantes y de la seguridad ciudadana con el establecimiento de los correspondientes servicios.

Antecedentes de Hecho

PRIMERO: Como antecedentes de hecho relevantes para la resolución de este proceso conviene destacar los siguientes.

- 1) En escrito fechado el día 6 de noviembre de los corrientes, las Organizaciones Sindicales actoras comunicaban al Delegado del Gobierno en Madrid, la convocatoria de una manifestación -desde las 11,30 hasta las 16 horas del día 23 de noviembre, con una participación aproximada de 50.000 personas-, con objeto de mostrar su disconformidad con el proceso y falta de negociación del proyecto de Ley Orgánica de Calidad de la Educación, que "al ser de ámbito estatal recogería manifestantes procedentes en autobuses de las diferentes carreteras de acceso a Madrid y partiría de la Plaza de Callao descendiendo por la Gran Vía hasta la Plaza de España. Al término de la manifestación en la Plaza de España, habrá una actuación musical y los convocantes se dirigirán a los manifestantes desde un escenario montado previamente".
- 2) El Inspector Jefe de Policía Municipal del Ayuntamiento en escrito fechado el día 7, informaba desfavorablemente la convocatoria porque "Todas las vías del itinerario son prioritarias, entendiéndose que la ocupación de las mismas causarían un gravísimo trastorno, llegando incluso al colapso circulatorio de la zona oeste, ya que se trata de un importante eje de la Capital. De igual forma, se vería afectada la salida de ciudadanos hacia la N-VI, máxime teniendo en cuenta que se trata de sábado, y la afluencia de vehículos hacia esta vía es muy numerosa. Se incide, también en la importante actividad comercial de la zona, que al tratarse de un sábado tiene una masiva afluencia tanto de peatones como de vehículos....Por último es preciso reseñar la experiencia de la manifestación celebrada el día 1 de diciembre de 2001, en la zona propuesta por los organizadores, la cual generó un colapso circulatorio con graves efectos sobre el tráfico rodado."
- 3) El Delegado del Gobierno, en Resolución de 7 de noviembre (notificada el día 12), dado el número de asistentes previstos por la organización -50.000-, lo que imposibilita que la manifestación discurra por la calzada y a la vista del Informe emitido por la Policía Municipal de la Capital, modificaba el itinerario comunicado "de forma que no origine merma alguna en el ejercicio del derecho fundamental de reunión y coadyuve a mantener el equilibrio necesario en la seguridad ciudadana.....Debiendo ubicarse los asistentes en la zona peatonal de la Plaza de España de Madrid, sin invadir la calzada para no obstaculizar el tráfico rodado en la zona".
- 4) En sendos escritos presentados en el Registro General de este Tribunal Superior el día 14 del presente mes de noviembre -y entrada en esta Sección Octava en igual fecha- la Procuradora Sra. ..., en nombre y representación de la Federación de Enseñanza de CC.OO y el Letrado D. ..., en nombre de la Federación de UGT, interpusieron sendos recursos especiales del art. 122 de la vigente LJCA contra la antecitada Resolución.

- 5) La Sala en Providencia del mismo día 14, al tiempo que acumulaba ambos recursos y convocaba a las partes y al Ministerio Fiscal a una audiencia a celebrar el día 19, a las 10,30 horas de su mañana, requería a las recurrentes a la subsanación de diversos defectos, lo que efectuaron en forma y plazo.

SEGUNDO: En el acto de la vista, las partes alegaron, en extracto, lo siguiente:

- a) La Letrada de la Federación de Enseñanza de CC.OO, instaba la revocación de la Resolución impugnada y el mantenimiento del itinerario propuesto por entender que se había lesionado su derecho fundamental de reunión al no existir razones fundadas de que puedan producirse alteraciones pues se trata de una manifestación pacífica de profesores y estudiantes y porque la Administración ha rebasado el plazo máximo -de caducidad- de setenta y dos horas legalmente otorgado para prohibir o modificar la manifestación, siendo la modificación desproporcionada y arbitraria.
- b) El Letrado de la Federación de Trabajadores de la Enseñanza de UGT, se pronunciaba en similares términos.
- c) El Sr. Abogado del Estado, sin embargo, entendía que el referido plazo tendría trascendencia desde la perspectiva del derecho fundamental de reunión, único que en este proceso especial cabe analizar, en la medida que hubiera impedido la revisión jurisdiccional de la decisión administrativa, o la efectividad del derecho de reunión. En cuanto al fondo, considera que la Resolución impugnada no hace sino conciliar los derechos de los manifestantes con los del resto de los ciudadanos, sin que la restricciones impuestas puedan afectar a la resonancia pública de sus reivindicaciones, dado el lugar en el que se va a desarrollar la reunión y su duración.
- d) El Ministerio Fiscal, en parecidos términos postulaba también la desestimación del recurso. En cuanto al plazo y después de recordar la STC 66/95 y la de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 6 de abril de 1998, consideraba, en sintonía con la doctrina del Tribunal Constitucional, que el incumplimiento del plazo, vicio de legalidad ordinaria, tendrá repercusión en el derecho fundamental en cuanto suponga un obstáculo o imposibilite el derecho a la tutela judicial efectiva o la celebración de la reunión, circunstancias que aquí no concurren. En cuanto al fondo entiende que la Resolución está suficientemente motivada y las razones en las que se apoya, dado el elevado número de manifestantes previsto y el trayecto inicialmente propuesto -eje comercial notorio y vía de intensa densidad circulatoria en cualquier sábado-, evidencian la necesidad de conciliar todos los intereses afectados, por lo que, entiende, la Resolución impugnada no vulnera el derecho fundamental de los recurrentes.

TERCERO: En la tramitación del presente recurso se han observado las prescripciones legales.

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

Fundamentos de Derecho

PRIMERO: El derecho de reunión, según ha reiterado el Tribunal Constitucional, pudiendo citarse, entre otras muchas, la STC 66/95, de 8 de mayo:

"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 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- (por todas, STC 85/88). 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.

No obstante, también hemos tenido ocasión de afirmar que, 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. La cuestión de fondo que aquí enjuiciamos es, precisamente, la de la corrección constitucional de la ponderación efectuada por la autoridad gubernativa, confirmada por el órgano judicial, entre el ejercicio del derecho de reunión -en su modalidad de concentración o reunión estática en lugar de tránsito público- y el referido límite constitucional, todo ello desde la perspectiva, propia del caso, de la repercusión de ese ejercicio en la circulación de vehículos por vías urbanas que soportan una importantísima densidad de tráfico.

El primer requisito impuesto por la Constitución para poder aplicar el límite del art. 21.2 es la existencia de «razones fundadas» de alteración del orden público.....no basta, pues, la mera sospecha o la posibilidad de que la misma produzca esa alteración, sino que quien adopta esta decisión debe poseer datos objetivos suficientes, derivados de las circunstancias de hecho concurrentes en cada caso, a partir de los que cualquier persona en una situación normal pueda llegar racionalmente a la conclusión, a través de un proceso lógico basado en criterios de experiencia, que la concentración producirá con toda certeza el referido desorden público -naturalmente, con toda la certeza o la seguridad que puede exigirse a un razonamiento prospectivo aplicado al campo del comportamiento humano-. En cualquier caso, como advierte correctamente la recurrente, si existen dudas sobre la producción de estos efectos, una interpretación sistemática del precepto constitucional lleva a la necesaria aplicación del principio de *favor libertatis* y a la consiguiente imposibilidad de prohibir la realización de la concentración.

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 públi-

co 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... 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).

En segundo lugar, y como consecuencia de lo dicho anteriormente, las concentraciones tan sólo pueden prohibirse, en aplicación del límite previsto en el art. 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.....Con todo, debe precisarse que ese peligro no es sinónimo de utilización de la violencia sobre personas o cosas por parte de quienes participan en las concentraciones. Las reuniones no pacíficas -y así deben considerarse cabalmente aquellas en las que los participantes llevan a cabo actos violentos- ya resultan excluidas del derecho de reunión por el primer párrafo de este precepto. El párrafo segundo del art. 21 CE no delimita el contenido del derecho de reunión, sino que establece un límite a su ejercicio y otorga a los poderes públicos una facultad que, como veremos, éstos deben ejercer proporcionadamente, de modo que, por ejemplo, antes de prohibir una concentración por esta causa, deben proponer las modificaciones que permitan el ejercicio del derecho.

Si la cláusula «con peligro para personas o bienes» fuese sinónimo de reunión no pacífica no cabría otra alternativa que su prohibición, puesto que se trataría de una acción ajena o no integrada en el referido derecho.

Aplicando estas premisas al caso de las concentraciones que afectan a la circulación de vehículos por las vías de tránsito público lo primero que cabe afirmar es que sólo en supuestos muy concretos podrá concluirse que la afectación del tráfico conlleva una alteración del orden público con peligro para personas o bienes. 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. Sin embargo, no es menos cierto que por su propia naturaleza el ejercicio de ese derecho requiere la utilización de los lugares de tránsito público y, dadas determinadas circunstancias, permite la ocupación, por así decir, instrumental de las calzadas. En suma, la celebración de este tipo de reu-

niones suele producir trastornos y restricciones en la circulación de personas y, por lo que aquí interesa, de vehículos que se ven impedidos de circular libremente por el lugar en el que se celebra la reunión (STC 59/90). En una sociedad democrática, el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación, sino también un espacio de participación.

Precisamente, para hacer compatibles estos dos usos de los lugares de tránsito público, el art. 21.2 CE ha establecido la exigencia de la comunicación previa al objeto de que los poderes públicos puedan adoptar las medidas preventivas necesarias para lograr esa compatibilidad. Concretamente 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 59/90, 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.

Así, pues, no cualquier corte de tráfico o invasión de calzadas producido en el curso de una manifestación o de una concentración puede incluirse en los límites del art. 21.2 CE.

Para poder restringir el ejercicio del derecho de reunión deberán ponderarse, caso a caso, todas las circunstancias específicas concurrentes en cada una de las reuniones que pretendan llevarse a cabo al objeto de determinar si efectivamente existen razones fundadas para creer que el colapso circulatorio tendrá las características y los efectos antes descritos. Por ello no puede admitirse, como bien advierte la recurrente, la afirmación genérica de que determinadas calles o zonas de una ciudad no son idóneas para el ejercicio del derecho de manifestación o de reunión debido a la densidad de tráfico que circula por ellas por término medio.

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: a) motivar la resolución correspondiente (STC 36/1982); b) fundarla, esto es, aportar las razones que le han llevado a la conclusión que de celebrarse se producirá la alteración del orden público proscrita, y c) justificar la imposibi-

lidad de adoptar las medidas preventivas necesarias para conjurar esos peligros y permitir el efectivo ejercicio del derecho fundamental. La autoridad gubernativa debe arbitrar las medidas adecuadas para garantizar que las concentraciones puedan llevarse a cabo en los lugares y horas programados sin poner en peligro el orden público; desviando, por ejemplo, el tráfico por otras vías o prohibiendo la ocupación prolongada de las calzadas y disponiendo los instrumentos necesarios para hacer efectiva tal prohibición. Sólo podrá restringirse el ejercicio del derecho de reunión cuando estas medidas preventivas resulten imposibles de adoptar, o sean infructuosas para alcanzar el fin propuesto -por ejemplo porque no permitan hacer accesible la zona afectada-, o sean desproporcionadas -por ejemplo, cuando los posibles itinerarios alternativos supongan retrasos o rodeos irrazonables-.

Por último, y en relación con lo que acaba de decirse, debe advertirse que incluso en los supuestos en los que existan razones fundadas de que una concentración puede producir alteraciones del orden público con peligro para personas y bienes, la autoridad gubernativa, aplicando criterios de proporcionalidad, antes de prohibirla deberá utilizar, si ello es posible, la facultad que le reconoce el art. 10 de la Ley Orgánica 9/1983 y proponer las modificaciones de fecha, lugar o duración al objeto de que la reunión pueda celebrarse.

Es esta última, sin embargo, una facultad que la Administración no puede ejercer de forma totalmente discrecional (STC 36/82), y que viene condicionada por la programación realizada por los promotores. Esto hará que, en ocasiones, la utilización de esta facultad de introducir modificaciones resulte vedada o, cuando menos, sometida a importantes condicionamientos. Por ejemplo, respecto a las alteraciones relativas al lugar de concentración o manifestación, la autoridad gubernativa deberá tener presente que este elemento objetivo configurador del derecho de reunión tiene en la práctica un relieve fundamental, ya que está íntimamente relacionado con el objetivo de publicidad de las opiniones y reivindicaciones perseguido por los promotores por lo que ese emplazamiento condiciona el efectivo ejercicio del derecho. En realidad, 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, como veremos, en la facultad de ofrecer alternativas por parte de la autoridad gubernativa.

Es más, incluso en los casos en los que los reunidos no pretendan comunicar sus opiniones a unos destinatarios específicos sino a la opinión pública en general, el lugar de la concentración no puede considerarse en absoluto indiferente y, en consecuencia, tampoco cabe hablar de discrecionalidad de la Administración al ofrecer lugares alternativos. Con ello no se trata sólo de afirmar que el lugar propuesto debe tener sufi-

ciente tránsito público como para garantizar la publicidad que constituye uno de los elementos esenciales del contenido del derecho, sino que ese lugar debe garantizar una repercusión pública -en número y características de los destinatarios, es decir, de quienes pueden tener noticia de la reunión, incluidos los medios de comunicación- que se aproxime al máximo a la que pretendan alcanzar los promotores en el lugar por ellos programado.

La autoridad gubernativa, sobre todo respecto de las concentraciones estáticas en lugares y en horarios que tienen un relieve especial para los convocantes puesto que son condición necesaria para que las opiniones y las reivindicaciones lleguen a sus destinatarios principales, ve muy reducida su facultad de proponer cambios respecto del lugar y hora, puesto que, como bien dicen los recurrentes, estas modificaciones pueden llevar en la práctica a desvirtuar o negar el ejercicio del derecho. En estos casos, la autoridad gubernativa, antes de prohibir la concentración, deberá ser especialmente diligente a la hora de proponer o arbitrar los medios necesarios para garantizar el ejercicio del derecho de reunión en el lugar y hora programados por los promotores."

SEGUNDO: En el supuesto de autos, la Resolución impugnada no prohíbe la manifestación, tampoco cambia la fecha ni el horario propuesto -sábado día 23, entre las 11,30 y 16 horas- lo que sí modifica es el itinerario, circunscribiendo aquélla a la Pza. de España, lugar en el que, en la comunicación de los recurrentes, concluiría la manifestación y en el que, con el montaje de un escenario, los convocantes se dirigirían a los manifestantes -en número previsto de 50.000- y se desarrollará una actuación musical.

El primer reproche que se hace a la Resolución impugnada es el incumplimiento del plazo previsto en el art. 10 de la L.O. 9/83, reguladora del Derecho de Reunión, en la redacción dada por la L.O. 9/99: "La resolución deberá adoptarse en forma motivada y notificarse en el plazo máximo de setenta y dos horas desde la comunicación prevista en el art. 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".

Si bien es cierto que la Resolución del Delegado del Gobierno lleva fecha de 7 de noviembre, ésta no fue notificada hasta el día 12 cuando había finado -el 9 de noviembre- el referido plazo de setenta y dos horas.

La cuestión estriba en determinar si el incumplimiento de este plazo incide negativamente en el derecho de reunión de los actores. La respuesta no puede, entendemos, ser igual siempre, sino que habrá de examinarse las circunstancias de cada caso para valorar la incidencia que su incumplimiento -ciertamente no deseable- tiene en el derecho fundamental.

En el caso de autos, la notificación de la modificación se produce once días antes de la fecha de la convocatoria y, como más arriba decíamos, afecta, únicamente, al itinerario, circunscribiendo la manifestación a la zona peatonal de la Plaza de España.

Los promotores dicen que el recorrido inicial ha sido ya anunciado a toda la comunidad educativa mediante carteles y trípticos -afirmación no acreditada- por lo que, a su juicio, causa un grave perjuicio anunciar su modificación.

Criterio que no es compartido por la Sala -y ello sin perjuicio de la evidente falta de diligencia, poco respetuosa con los ciudadanos, de la Delegación del Gobierno al notificar la Resolución-, pues entre la fecha de notificación -12 de noviembre- y la fecha

de la manifestación -día 23- hay tiempo bastante (11 días) para comunicar a los asistentes la variación del itinerario, máxime cuando en el propio escrito de comunicación, los promotores informan que, al ser la manifestación de ámbito estatal, se recogerá en autobuses a los manifestantes procedentes de las distintas carreteras de acceso a Madrid. Luego igual que se les iba a conducir a la Pza. de Callao, para desde allí iniciar la manifestación, exactamente igual se les puede comunicar y conducir directamente a la Pza. de España.

Por tanto, en este caso concreto esa vulneración del plazo es irrelevante desde la perspectiva del derecho de reunión de los actores, única que cabe analizar en este procedimiento especial.

TERCERO: Resta examinar si la modificación introducida está justificada y si es proporcionada, desde una perspectiva de ponderación de los intereses en conflicto: derecho a manifestarse de los recurrentes y las restricciones que a la circulación comporta toda manifestación, con su incidencia en los transeúntes y comercios afectados.

Ciertamente el itinerario comunicado de la manifestación, de extensa duración temporal (casi 5 horas), afecta a una de las vías centrales de Madrid, eje comercial indiscutible y salida natural de numerosos vehículos los fines de semana. La asistencia prevista es elevadísima -50.000 personas-, cifra, por sí misma, demostrativa del colapso total de esa arteria de Madrid durante prácticamente toda la mañana del sábado y buena parte de la tarde, pues aún cuando la reunión finalice a las 16 horas, la retirada de tan elevado número de manifestantes, conlleva un evidente e inevitable caos circulatorio en la zona y todos sus alrededores.

Es por ello, que las razones aducidas por la Delegación del Gobierno -con el antecedente de otra convocatoria de similares características el año pasado- para circunscribir el espacio físico de la manifestación a la zona peatonal de la Pza. de España son demostrativas de la necesidad de dicha modificación, proporcionada a los intereses en conflicto, pues con dicha limitación se trata de conciliar el derecho de los manifestantes que no van a ver mermada la resonancia pública de sus reivindicaciones -la concentración se va a realizar durante casi cinco horas, con actuación musical incluida- en pleno centro de Madrid, la Pza. de España, con los derechos también amparables del resto de los ciudadanos, pues su presencia, tan numerosa, en modo alguno les va a restar protagonismo por la limitación geográfica establecida, debiendo recordarles, por último, a los convocantes que en una sociedad democrática y solidaria ha de procurarse la conciliación de los derechos de todos: los de los convocantes y los del resto de los ciudadanos.

CUARTO: Los razonamientos precedentes llevan a la desestimación del recurso. No se hace pronunciamiento en materia de costas.

Fallamos

Que DESESTIMANDO los recursos contencioso-administrativos acumulados nº 2172 y 2173/02, interpuestos -al amparo del art. 122 de la LJCA y en sendos escritos presentados el día 14 de los corrientes-, respectivamente, por la FEDERACIÓN DE ENSEÑANZA DE CC.OO y la FEDERACIÓN DE TRABAJADORES DE LA ENSEÑANZA DE UGT, representados por la Procuradora Dña... y por la Procuradora

Dña. ..., contra la Resolución de la Delegación del Gobierno en Madrid de 7 de presente mes (notificada el día 12), por la que se limita la reunión convocada para el próximo día 23 -entre las 11,30 y 16,00 horas- a la zona peatonal de la Pza. de España de esta Capital, "sin invadir la calzada para no obstaculizar el tráfico rodado en la zona", debemos declarar y declaramos que la Resolución impugnada no incide negativamente en el derecho de reunión de los recurrentes y, en consecuencia, sostenemos, su plena validez y eficacia. Sin costas.

**Auto de 19 de septiembre de 2002. Tribunal Superior de Justicia de Madrid,
Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Octava.
R. 1629/2002 - Procedimiento Derecho de Reunión
En Madrid, a diecinueve de septiembre de 2002**

Hechos

- 1.º El día 16 de los corrientes, el aquí recurrente presentó -en el Registro General de este Tribunal, con entrada en esta Sección Octava el día siguiente- el escrito de interposición de este recurso especial de protección del Derecho de Reunión contra la Resolución del Excmo. Sr. Delegado del Gobierno en Madrid de 13 del presente mes (notificada a las 13,15 horas del mismo día) por la que se prohíbe la concentración convocada para el día 24, entre las 18 y 20 horas, frente a la puerta principal de las instalaciones del Canal de Isabel II en la c/ Santa Engracia nº 125 de esta Capital.
- 2.º En Providencia del día 17, se sometió a la consideración de las partes y del Ministerio Fiscal la posible inadmisibilidad del recurso por extemporaneidad, evacuando el traslado en respectivos escritos con el resultado que obra en autos.

Fundamentos Jurídicos

- 1.º El art. 122.1 de la LJCA establece el plazo de cuarenta y ocho horas para la interposición -sin más trámites- de este recurso especial, computadas, obviamente, desde la hora en la que se efectuó la notificación, plazo que -en el supuesto de autos- finaba a las 13,15 horas del día 15 (domingo), sin que lo dispuesto en el art. 135.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil sea aplicable a este orden jurisdiccional contencioso, salvo en el caso de que se hubiera intentado la presentación -como acaba de decirse, dentro del antecitado plazo de cuarenta y ocho horas- del escrito de interposición en el Juzgado de Guardia, extremo que no ha quedado acreditado en ningún momento mediante la oportuna certificación expedida por el Juzgado de Guardia a requerimiento del recurrente (art. 41 del Reglamento 5/95, de 7 de junio, modificado por Acuerdo Reglamentario 3/01, de 21 de marzo de 2001, del Consejo General del Poder Judicial (BOE nº 76, de 29 de marzo).

- 2.º El art. 135.2 LEC es aplicable, en principio, únicamente al orden jurisdiccional civil. El propio precepto cierra su ámbito de aplicación al decir expresamente que "en las actuaciones ante los tribunales civiles, no se admitirá la presentación de escritos en el Juzgado que preste el servicio de guardia".

Dicho precepto provocó una primera modificación del art. 41 del Reglamento 5/95, de aspectos accesorios de las actuaciones judiciales, por Acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial de 10 de enero de 2001 (BOE del día 12) conforme al cual quedaba redactado de la siguiente forma: "Los Juzgados de Instrucción que presten el servicio de guardia no admitirán la presentación de escrito alguno dirigido a otros órganos jurisdiccionales".

El tan citado precepto fue objeto de una segunda modificación por Acuerdo Reglamentario 3/01, de 21 de marzo de 2001 (BOE del día 29), cuya Exposición de Motivos justifica la modificación "a fin de posibilitar la aplicabilidad de la normativa específica en los órdenes social y contencioso-administrativo, así como la determinación por los órganos jurisdiccionales del alcance general de la supletoriedad de la norma procesal civil respecto de los restantes órganos jurisdiccionales...", quedando redactado en los siguientes términos: "Los Juzgados de Instrucción en funciones de guardia, cuando en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 135.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil no admitan la presentación de un escrito, vendrán obligados a entregar al presentador del mismo, a solicitud de éste, una certificación acreditativa del intento de presentación, con mención del escrito, del órgano y del procedimiento a que se refiere y de la no admisión del mismo en el Juzgado de Guardia en aplicación del citado precepto legal".

Luego, la aplicación supletoria -ex Disposición final Primera de la LJCA -del apartado primero del tan citado art. 135 de la LEC- del que, incluso, la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en Auto de su Sección Primera de 15 de octubre de 2001, ha dicho que es, junto a su apartado segundo, "completamente ajenos, incluso por vía supletoria a la jurisdicción contencioso-administrativa, toda vez que el art. 128.1 de la ley reguladora de ésta diseña un sistema de presentación de escritos, transcurridos los plazos establecidos al efecto, completo y diferente del regulado en aquella normativa"- respecto de los escritos de término relativos a actuaciones procesales excluidas de la rehabilitación de plazos por el art. 128.1 de la LJCA pasa, necesariamente, a juicio de esta Sala y Sección, por la acreditación del intento de presentación del escrito de término en plazo en el Juzgado de Guardia, circunstancia que no concurre en el supuesto de autos.

Consecuencia de cuanto se acaba de exponer es la concurrencia, a juicio de esta Sala y Sección de la causa de inadmisibilidad planteada de oficio y asumida por el Abogado del Estado como por el Ministerio Fiscal.

- 3.º Debe recordarse, por último, la invariable doctrina de nuestro Tribunal Constitucional acerca de la insubsanabilidad de la inobservancia de los plazos procesales, manifestada, entre otras, en stcia. 65/92, de 29 de abril: "Resulta palmario que la presentación extemporánea de un recurso constituye un obstáculo insalvable para su admisión, salvo que la propia norma que fija el plazo inatendido fuera constitucionalmente ilegítima (SSTC 41/85, fundamento jurídico 21; 25/86, fundamento jurídico 31 y 36/89, fundamento jurídico 21). El art. 24.1 de la C.E. no deja los plazos legales al arbitrio de las partes ni somete a la libre

disposición de éstas su prórroga ni, más general, el tiempo en que han de ser cumplidos (SSTC 65/83, fundamento jurídico 41 y 1/89, fundamento jurídico 31), sin que sea posible subsanar la extemporaneidad o incumplimiento de un plazo (STC 117/86, fundamento jurídico 31), en el cual se agota una vez llega a su término (SSTC 39/81, fundamento jurídico 31; 53/87, fundamento jurídico 31 y 157/89, fundamento jurídico 31)".

Por lo expuesto y vistos los arts. invocados y demás de general aplicación. Siendo Ponente la Ilma. Sra. Magistrada Dña. ...

La Sala ACUERDA INADMITIR -por extemporaneidad (art. 51.1.d) en relación con los arts. 122.1 y 114.1 LJCA)- este recurso especial de Protección del Derecho de Reunión.

8. COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

Sentencia de 17 de junio de 2002 (Recurso 703/02)

Tribunal Superior de Justicia de Navarra. Recurso n.º 703/2002

En Pamplona, a diecisiete de junio de dos mil dos

Antecedentes de Hecho

PRIMERO.- Por escrito de fecha 12 de junio de 2002, la parte actora interpuso el presente recurso contencioso administrativo contra resolución de la Delegación del Gobierno en Navarra de fecha 10-junio-2002 por la que se prohíbe una manifestación a celebrar en Pamplona el día 19-junio-2002 a las 12:00 horas.

SEGUNDO.- Por Providencia de esta Sala se tuvo por interpuesto y recibido el expediente administrativo, convocándose a la parte actora, Abogacía del Estado y Ministerio Fiscal para la vista oral legalmente prevista que tuvo lugar el día 17-6-2002.

TERCERO.- En el día y hora señalados se celebró la vista compareciendo las partes, quienes hicieron las alegaciones correspondientes según consta en el acta levantada.

Fundamentos de Derecho

PRIMERO.- A través de este recurso contencioso-administrativo se impugna la Resolución del Delegado del Gobierno de fecha 10-6-2002 por la que se prohíbe una manifestación a celebrar en Pamplona el día 19-6-2002 a las 12:00 horas.

SEGUNDO.- La cuestión que se analiza en el presente procedimiento es totalmente coincidente con la analizada en el recurso 704/02, cuya vista como el presente ha tenido lugar en esta misma fecha, por lo que han de reiterarse los argumentos expresados en la sentencia dictada en este mismo recurso, de la que sido ponente el Ilmo. Sr. Magistrado D. ...

De conformidad con dicha sentencia ha de expresarse que es preciso analizar, en primer lugar y con carácter general la doctrina establecida por la jurisprudencia, y reiterada por esta Sala, el derecho reunión reconocido en el artículo 21 de la Constitución, pero cuyo concepto no aparece delimitado en aquélla, es uno de los fundamentales recogidos en nuestra vigente Primera Ley de la Nación, derecho fundamental que, según precisó la Sentencia de 5 de abril de 1982, deviene desde el art. 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948 e, igualmente, está consagrado en el art. 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 19 de diciembre de 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 de enero de 1982, "no existen derechos ilimitados".

En relación con el derecho de reunión en concreto, la Sentencia del mismo Tribunal Constitucional de 29 de marzo de 1990, establecía que "de la exégesis del art. 21 de la Constitución queda suficientemente claro que dos son los límites o requisitos constitucionales que han de cumplir los ciudadanos que decidan manifestarse en una vía pública: que la reunión sea pacífica y que anuncien a la Autoridad el ejercicio de su derecho", añadiéndose por lo que a la obligación de comunicar previamente a la Autoridad gubernativa se refiere, que la misma sólo es exigible con respecto a las reuniones en lugares de tránsito público, comunicación que en la actualidad se rige por los artículos 8º y siguientes de la Ley 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, de cuyo régimen, la sentencia últimamente citada destaca que, en primer lugar, con dicha comunicación no se trata de interesar solicitud de autorización alguna, pues el ejercicio de este derecho fundamental se impone por su eficacia inmediata y directa, sin que pueda conceptuarse como un derecho de configuración legal, ya que con la aludida previa comunicación tan sólo se efectúa una declaración de ciencia o de conocimiento, a fin de que la Autoridad gubernativa pueda adoptar las medidas pertinentes para posibilitar tanto el ejercicio en libertad del derecho de los manifestantes como la protección de los derechos y bienes de la titularidad de terceros, estando aquélla legitimada a modificar las condiciones del ejercicio del derecho de reunión e incluso, a prohibirlo, previa la realización siempre del oportuno juicio de proporcionalidad, y en segundo lugar, dicha actuación administrativa no es reconducible a ningún género de manifestación de autotutela.

En definitiva, el derecho de reunión, según ha reiterado el Tribunal Constitucional, 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 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- (por todas, STC 85/1988). También ha 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, pues 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 (STC 66/1995, de 8 de mayo).

No obstante, también se manifiesta en dicha sentencia que, al igual que los demás derechos fundamentales, el derecho de reunión no es un derecho absoluto o ilimitado. El propio texto constitucional en su artículo 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 las personas y bienes.

La cuestión de fondo aquí enjuiciada es, precisamente, la de la corrección constitucional de la ponderación efectuada por la autoridad gubernativa, entre el ejercicio del derecho de reunión y el referido límite constitucional, todo ello desde la perspectiva de la repercusión de ese ejercicio en el orden y la seguridad públicas.

En este sentido, y como se desprende de la STC 66/1995 la aplicación del límite previsto en el art. 21.2 de la C.E. y art. 10 Ley Orgánica 9/1983, 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 lo 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 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.

TERCERO.- En recta aplicación de lo señalado, la Sala estima que en el presente caso no consta que la referida manifestación a celebrar en Pamplona el 19-6-2002 a las 12:00 horas con el recorrido recogido en el propio acto administrativo pueda acarrear graves perjuicios al ejercicio de los derechos de otros ciudadanos y en particular al derecho de libre circulación peatonal y sobre todo de vehículos, con alteración del orden público, lo que determina la estimación del recurso y la nulidad de la resolución recurrida en relación a la manifestación objeto de la resolución impugnada.

- 1.- La manifestación promovida por el sindicato LAB cuya prohibición se impugna, se sitúa en un día de huelga general convocado por los Sindicatos, lo que singularmente realza y magnifica la convocatoria y desarrollo de la manifestación el día elegido.
- 2.- El hecho de que existan otras manifestaciones y/o concentraciones convocadas por el mismo sindicato o por otro en la misma fechas y en horas y calles próximas y adyacentes no es por ese motivo para la prohibición de la citada manifestación; pudiera haber sido motivo para que el Delegado del Gobierno hubiera adoptado medidas modificativas, pero no lo hizo, estando vedado a este Tribunal la adopción de medidas modificativas relativas a las manifestaciones comunicadas, ya que este Tribunal debe limitarse a mantener o revocar la prohibición o, en su caso, las modificaciones propuestas (art. 122.3 LJCA).
- 3.- Tampoco es por ese motivo para la prohibición de la citada manifestación el hecho de que la actividad comercial en la zona en que se desarrolla pueda verse afectada, pues evidentemente hay que conjugar el derecho constitucional de manifestación con las molestias que en el devenir cotidiano pueda causar, y sólo cuando el ejercicio de tal derecho pueda alterar el orden público, sea imposible la adopción de otras medidas y sea proporcional la medida prohibitiva en relación al fin pretendido, es procedente la medida de prohibición requisitos que no concurren al caso. Y ello ya que en el presente caso ni consta que la manifestación pueda acarrear graves perjuicios al ejercicio de los derechos de otros ciudadanos y en particular al derecho de libre circulación peatonal y sobre todo de vehículos, con alteración del orden público, ni consta la necesidad de la medida prohibitiva para preservar tal ni se entiende proporcionada máxime teniendo en cuenta el particular día en que se pretende la manifestación (día de huelga general).

CUARTO.- En consecuencia, y en base a los fundamentos expuestos, se debe estimar el recurso contencioso-administrativo planteado, toda vez que el acto impugnado no es conforme a Derecho en relación a la manifestación referida objeto de este procedimiento.

QUINTO.- Dados los términos del artículo 139 de la Ley Jurisdiccional no se aprecia temeridad ni mala fe, por lo que no procede hacer especial pronunciamiento en cuanto a las costas causadas en este procedimiento.

En atención a los Antecedentes de Hecho y Fundamentos de Derecho expuestos, en nombre de Su Majestad El Rey, y en el ejercicio de la potestad de juzgar que, emanada del Pueblo Español, nos confiere la Constitución y vistos los preceptos legales citados, concordantes y demás de especial y general aplicación al caso de autos

Fallamos

Que ESTIMANDO el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Resolución del Delegado del Gobierno de fecha 10-6-2002 por la que se prohíbe una manifestación a celebrar en Pamplona el día 19-6-2002 a las 12:00 horas, manifestación convocada por el Sindicato LAB, debemos anular y anulamos la mencionada resolución en relación a la citada manifestación, y todo ello sin hacer especial pronunciamiento en cuanto a las costas.

Sentencia de 17 de junio de 2002 (Recurso 704/02)
Tribunal Superior de Justicia de Navarra. Recurso n.º 704/2002
En Pamplona, a diecisiete de junio de dos mil dos

Antecedentes de Hecho

PRIMERO.- Por escrito de fecha 12 de junio de 2002, la parte actora interpuso el presente recurso contencioso-administrativo contra resolución de la Delegación del Gobierno en Navarra de fecha 10-6-2002 por la que se prohíbe una manifestación a celebrar en Pamplona el día 19-6-2002 a las 10:00 horas.

SEGUNDO.- Por Providencia de esta Sala se tuvo por interpuesto y recibido el expediente administrativo, convocándose a la parte actora, Abogacía del Estado y Ministerio Fiscal para la vista oral legalmente prevista que tuvo lugar el día 17-6-2002.

TERCERO.- En el día y hora señalados se celebró la vista compareciendo las partes, quienes hicieron las alegaciones correspondientes según consta en el acta levantada.

Es ponente el Ilmo. Sr. Magistrado Especialista de lo Contencioso-Administrativo D. ..., quien expresa el parecer de la Sala.

Fundamentos de Derecho

PRIMERO.- A través de este recurso contencioso-administrativo se impugna la Resolución del Delegado del Gobierno de fecha 10-6-2002 por la que se prohíbe una manifestación a celebrar en Pamplona el día 19-6-2002 a las 10:00 horas.

SEGUNDO.- En cuanto a la alegación de que la Resolución recurrida se dictó y comunicó transcurrido el plazo de 72 horas que establece el art. 10 de la LO 9/1983 reguladora del derecho de reunión debe señalarse:

- 1.- El artículo 10 de la LO 9/1983 establece: "Si la autoridad gubernativa considere que existen razones fundadas de que puedan producirse alteraciones 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 art. 8, de acuerdo con los requisitos establecidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común."

2.- Conforme a la doctrina recogida en la STC 66/1995 de 8 de mayo, y su recta interpretación que ha realizado el TS en su STS 6-4-1998 debe concluirse:

a.- Que en relación con la facultad de la autoridad gubernativa que venimos analizando, debe declararse que el deber de comunicación previsto en el art. 8 LO 9/83, no constituye una solicitud de autorización -pues el ejercicio de ese derecho fundamental se impone por su eficacia inmediata y directa, sin que pueda conceptuarse como un derecho de configuración legal- sino tan sólo una declaración de conocimiento a fin de que la autoridad administrativa pueda adoptar las medidas pertinentes para posibilitar tanto el ejercicio en libertad del derecho de los manifestantes, como la protección de derecho y bienes de titularidad de terceros, estando legitimada en orden a alcanzar tales objetivos a modificar las condiciones del ejercicio del derecho de reunión e incluso prohibirlo, siempre que concurren los motivos que la Constitución exige, y previa la realización del oportuno juicio de proporcionalidad.

Igualmente debe señalarse que dicha actuación administrativa no es reconducible a ningún género de manifestación de autotutela, pues la imposición de condiciones excesivamente gravosas o la prohibición del ejercicio de este derecho es inmediatamente revisable (art. 11 Ley Orgánica 9/83) por una autoridad independiente e imparcial, como son los órganos del Poder Judicial, a quienes, en materia de protección de derechos fundamentales, la Constitución ha otorgado "la primera palabra" (STC 59/90)

b.- No obstante, el hecho de que la comunicación no constituya una solicitud de autorización y que la resolución gubernativa sea inmediatamente revisable en vía jurisdiccional, no significa que en todo caso la extemporaneidad de la resolución produzca tan sólo una infracción de la legalidad ordinaria -que por supuesto la produce- sino que puede entrañar una conculcación del derecho fundamental de reunión en lugares de tránsito público con evidente relieve constitucional. El cumplimiento del plazo no es, pues, ajeno al control jurisdiccional de la medida prohibitiva y deberá aplicarse siempre que la resolución gubernativa sea extemporánea, como garantía del referido derecho fundamental.

c.- Concretamente, ese retraso puede vulnerar el derecho consagrado en el art. 21 CE y tener, por tanto, trascendencia en orden a la vulneración material del derecho constitucional de reunión bien, cuando responda a un ánimo dilatorio con el objetivo de impedir o entorpecer el ejercicio del derecho o bien cuando impida que los órganos judiciales se pronuncien con anterioridad a la fecha de celebración de la concentración programada por los organizadores.

Al respecto debe tenerse en cuenta que la LO 9/1983, con el fin de garantizar la protección jurisdiccional de este y el efectivo control de la decisión gubernativa por parte de los tribunales de justicia, ha establecido una estre-

cha vinculación entre el plazo previsto para adoptar la resolución gubernativa (art. 10) y el mecanismo especialmente acelerado de control judicial de la misma (art. 11), en relación con los plazos jurisdiccionales del proceso que nos ocupa. La brevedad de los plazos para interponer recurso (48 horas) y para dictar la resolución judicial permite que, en algunos casos, la decisión gubernativa prohibiendo una reunión en lugares de tránsito público o modificando alguna de las circunstancias de la convocatoria pueda ser objeto de recurso contencioso-administrativo y obtener la correspondiente resolución judicial revisora antes del día previsto para la celebración de la concentración. En tales supuestos no parece que pueda anudarse de forma necesaria y automática a la extemporaneidad, y a la consiguiente infracción legal, una vulneración del derecho de reunión.

- d.- En el caso aquí enjuiciado, ni la actora ha acreditado que la extemporaneidad haya respondido a un ánimo dilatorio que haya sido impeditivo o entorpecedor del ejercicio del derecho (ni dispone este Tribunal de elementos suficientes para llegar a esta conclusión) ni, finalmente, se ha impedido el ejercicio del control judicial previo a la fecha de la convocatoria prevista por los promotores de la concentración.

La comunicación fue presentada por el actor el día 6 de junio de 2002. La Delegación del Gobierno dictó resolución el día 10-6-2002 siguiendo prohibiendo la manifestación a celebrar el 19-6-2002, objeto del acto administrativo, y frente a esta denegación el actor ha interpuesto recurso contencioso administrativo en fecha 12-6-2002 y por este Tribunal se resuelve antes del día de su celebración.

- e.- Es, pues evidente que, a pesar de la extemporaneidad de la decisión de la Delegación del Gobierno, con anterioridad a la fecha en la que estaba convocada la manifestación los Tribunales de Justicia han procedido a la revisión del acto y asimismo no consta un ánimo dilatorio que haya sido impeditivo o entorpecedor del ejercicio del derecho de reunión.

En el presente supuesto, la extemporaneidad resulta, pues, irrelevante desde la perspectiva de la vulneración material del derecho constitucional de reunión y consiguiente protección del mismo.

TERCERO.- En cuanto al fondo del asunto es preciso analizar, en primer lugar y con carácter general la doctrina establecida por la jurisprudencia, y reiterada por esta Sala, del derecho de reunión reconocido en el art. 21 de la Constitución, pero cuyo concepto no aparece delimitado en aquélla, es uno de los derechos fundamentales recogidos en nuestra vigente Primera Ley de la Nación, derecho fundamental que, según se precisó en la Sentencia de 5 de abril de 1982, deviene del artículo 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 diciembre 1948 e, 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 públicas reconocidas en la Constitución, como establece el art. 10, 2 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 inte-

rés 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 de enero de 1982, "no existen derechos ilimitados".

En relación con el derecho de reunión en concreto, la Sentencia del mismo Tribunal Constitucional de 29 de marzo de 1990, establecía que "de la exégesis del art. 21 de la Constitución queda suficientemente claro que dos son los límites o requisitos constitucionales que han de cumplir los ciudadanos que decidan manifestarse en una vía pública: que la reunión sea pacífica y que anuncien a la Autoridad el ejercicio de su derecho", añadiéndose por lo que a la obligación de comunicar previamente a la Autoridad gubernativa se refiere, que la misma sólo es exigible con respecto a las reuniones en lugares de tránsito público, comunicación que en la actualidad se rige por los artículos 8º y siguientes de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de junio, reguladora del derecho de reunión, de cuyo régimen, la sentencia últimamente citada destaca que, en primer lugar, con dicha comunicación no se trata de interesar solicitud de autorización alguna, pues el ejercicio de este derecho fundamental se impone por su eficacia inmediata y directa, sin que pueda conceptuarse como un derecho de configuración legal, ya que con la aludida previa comunicación tan sólo se efectúa una declaración de ciencia o de conocimiento, a fin de que la Autoridad gubernativa pueda adoptar las medidas pertinentes para posibilitar tanto el ejercicio en libertad del derecho de los manifestantes como la protección de los derechos y bienes de la titularidad de terceros, estando aquélla legitimada a modificar las condiciones del ejercicio del derecho de reunión e incluso, a prohibirlo, previa la realización siempre del oportuno juicio de proporcionalidad, y en segundo lugar, dicha actuación administrativa no es reconducible a ningún género de manifestación de autotutela.

En definitiva, el derecho de reunión, según ha reiterado el Tribunal Constitucional, 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 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- (por todas, STC 85/1988). También ha 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, pues 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 (STC 66/1995, de 8 de mayo).

No obstante, también se manifiesta en dicha sentencia que, al igual que los demás derechos fundamentales, el derecho de reunión no es un derecho absoluto o ilimitado. El propio texto constitucional en su artículo 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 las personas y bienes.

La cuestión de fondo aquí enjuiciada es, precisamente, la de la corrección constitucional de la ponderación efectuada por la autoridad gubernativa, entre el ejercicio del derecho de reunión y el referido límite constitucional, todo ello desde la perspectiva de la repercusión de ese ejercicio en el orden y la seguridad públicas.

En este sentido, y como se desprende de la STC 66/1995 la aplicación del límite previsto en el art. 21.2 de la C.E. y art. 10 de la Ley Orgánica 9/83, 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 lo 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 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.

CUARTO.- En recta aplicación de lo señalado, en el presente caso la Sala estima que no consta que la referida manifestación a celebrar en Pamplona el día 19-6-2002 a las 10:00 horas con el recorrido recogido en el propio acto administrativo pueda acarrear graves perjuicios al ejercicio de los derechos de otros ciudadanos y en particular al derecho de libre circulación peatonal y sobre todo de vehículos, con alteración del orden público, lo que determina la estimación del recurso y la nulidad de la resolución recurrida en relación a la manifestación objeto de la resolución impugnada.

- 1.- La manifestación promovida por el sindicato ELA cuya prohibición se impugna, se sitúa en un día de huelga general convocado por los Sindicatos, lo que igualmente realza y magnifica la convocatoria y desarrollo de la manifestación el día elegido.

- 2.- El hecho de que existan otras manifestaciones y/o concentraciones convocadas por el mismo sindicato o por otro en la misma fecha y en horas y calles próximas y adyacentes no es *per se* motivo para la prohibición de la citada manifestación, pudiera haber sido motivo para que el Delegado del Gobierno hubiera adoptado medidas modificativas, pero no lo hizo, estando vedado a este Tribunal la adopción de medidas modificativas relativas a las manifestaciones comunicadas, ya que este Tribunal debe limitarse a mantener o revocar la prohibición o, en su caso, las modificaciones propuestas (art. 122.3 LJCA).
- 3.- Tampoco es *per se* motivo para la prohibición de la citada manifestación el hecho de que la actividad comercial en la zona en que se desarrolla pueda verse afectada pues evidentemente hay que conjugar el derecho constitucional de manifestación con las molestias que en el devenir cotidiano pueda causar, y sólo cuando el ejercicio de tal derecho pueda alterar el orden público, sea imposible la adopción de otras medidas y sea proporcional la medida prohibitiva en relación al fin pretendido, es procedente la medida de prohibición requisitos que no concurren en el caso. Y ello, ya que en el presente caso ni consta que la manifestación pueda acarrear graves perjuicios al ejercicio de los derechos de otros ciudadanos y en particular al derecho de libre circulación peatonal y sobre todo de vehículos, con alteración del orden público, ni consta la necesidad de la medida prohibitiva, para preservar tal ni se entiende proporcionada máxime teniendo en cuenta el particular día en que se pretende la manifestación (día de huelga general).

QUINTO.- En consecuencia, y en base a los fundamentos expuestos, se debe desestimar el recurso contencioso-administrativo planteado, toda vez que el acto impugnado no es conforme a Derecho en relación a la manifestación referida objeto de este procedimiento.

SEXTO.- Dados los términos del artículo 139 de la Ley Jurisdiccional no se aprecia temeridad ni mala fe, por lo que no procede hacer especial pronunciamiento en cuanto a las costas causadas en este procedimiento.

En atención a los Antecedentes de Hecho y Fundamentos de Derecho expuestos, en nombre de Su Majestad El Rey, y en el ejercicio de la potestad de juzgar que, emanada del Pueblo Español, nos confiere la Constitución y vistos los preceptos legales citados, concordantes y demás de especial y general aplicación al caso de autos

Fallamos

Que ESTIMANDO como estimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por D. ... representado por el Procurador Sra. ... y defendido por el Abogado Sra. ..., contra la Resolución del Delegado del Gobierno de fecha 10-6-2002 por la que se prohíbe una manifestación a celebrar en Pamplona el día 19-6-2002 a las 10:00 horas, debemos anular y anulamos la mencionada resolución en relación a la citada manifestación, y todo ello sin hacer especial pronunciamiento en cuanto a las costas.

Sentencia de 5 de septiembre de 2002 (Recurso 969/02)
Tribunal Superior de Justicia de Navarra
En Pamplona, a cinco de septiembre de dos mil dos

Antecedentes de Hecho

PRIMERO.- Por escrito de fecha 4 de septiembre de 2002, la parte actora interpuso el presente recurso contencioso-administrativo contra la resolución de la Delegación del Gobierno en Navarra de fecha 3 de septiembre de 2002 denegatoria de la celebración de manifestación para el próximo día 6 de septiembre a las 20,15 en la población de Pamplona.

SEGUNDO.- Por Providencia de 4 de septiembre de 2002 se tuvo por interpuesto y recibido el expediente administrativo, convocándose a la parte actora, Abogacía del Estado y Ministerio Fiscal para la vista oral que ha tenido lugar el presente día 5 de septiembre a las 10,30 horas.

TERCERO.- En el día y hora señalados se celebró la vista compareciendo por la parte recurrente la Procurador Sra. ... y el Letrado Sr. ..., por la Abogacía del Estado D. ... y por el Ministerio Fiscal la Ilma. Sra. Dña. ..., quienes hicieron las alegaciones correspondientes según consta en el acta levantada.

CUARTO.- Es Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado D. ...

Fundamentos de Derecho

PRIMERO.- De las alegaciones de las partes y expediente administrativo se desprenden los siguientes hechos:

Con fecha de Registro de entrada de 26 de agosto Dña... comunicaba al Excmo. Sr. Delegado del Gobierno en Navarra la intención de celebrar una manifestación en la población de Pamplona el día 6 de septiembre próximo a las 20,15 horas, siendo su itinerario el de las vías de dicha población que indican.

En fecha 3 de septiembre de 2002 la Sra. Secretaria General de la Delegación del Gobierno comunica a Dña. ... la existencia del auto del Juzgado Central de Instrucción núm. Cinco de la Audiencia Nacional, cuya parte dispositiva se transcribe parcialmente relativa a la suspensión de la capacidad de convocar manifestaciones por Herri Batasuna, Euskal Herritarrok, Batasuna o con cualquier otra denominación que pudieran adoptar.

SEGUNDO.- La Resolución denegatoria de la Delegación del Gobierno impugnada se funda exclusivamente en la resolución dictada por un órgano de la jurisdicción penal, concretamente el auto del Juzgado Central de Instrucción N° 5, recaído en el sumario 35/2002 de la Audiencia Nacional, varios de cuyos apartados de su parte dispositiva son transcritos por dicha resolución.

La Abogacía plantea con carácter previo en el acto de la vista la excepción de inadmisibilidad del recurso por no existir acto administrativo impugnado, ya que ninguna potestad administrativa se ha ejercitado por parte de la autoridad gubernativa con la

resolución que ha sido objeto de impugnación y la excepción de inadmisibilidad por falta de jurisdicción de este Tribunal, al tratarse de una resolución de aplicación de un auto de la Jurisdicción Penal, por lo que es a esta a la que correspondería la fiscalización de la reiterada resolución recurrida. La misma excepción de inexistencia de acto administrativo es planteada por el Ministerio Fiscal.

TERCERO.- Las dos causas de inadmisibilidad alegadas por la Abogacía del Estado han de ser objeto de un tratamiento conjunto, ya que lo que se dilucida es la naturaleza del acto recurrido, y consiguientemente en atención a esta naturaleza la posibilidad de fiscalización por la jurisdicción contenciosa, o por lo penal. Al respecto ha de decirse ya de forma inicial que, de forma general, en base a la Ley Orgánica 9/1983, Reguladora del Derecho de Reunión, en desarrollo del artículo 21 de la Constitución Española, la autoridad gubernativa podrá prohibir la reunión, tras la comunicación pertinente de su celebración en los casos en que pueda considerarse que existen razones fundadas de que puedan producirse alteraciones del orden público. Asimismo el art. 5 de la misma Ley contempla el caso de suspensión o disolución de reuniones y manifestaciones, contemplando entre otros el supuesto de que existan indicios de ilicitud de la reunión de conformidad con las leyes penales. Los supuestos de prohibición por la autoridad gubernativa de reuniones, incluyendo los casos de que tal prohibición se haya realizado por existencia de indicios de ilicitud penal, dimanantes del citado artículo 5 citado (en la interpretación dada en este caso en la sentencia del Tribunal Supremo de 4-III-2002, dictada en recurso en interés de Ley), son susceptibles de fiscalización por la jurisdicción contencioso-administrativa, tal y como se establece en el art. 11 de la reiterada Ley Orgánica 9/83, de 15 de julio, siguiéndose el especial cauce impugnativo previsto en el art. 122 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción de 13 de julio de 1998." Se ejercitan en este caso potestades administrativas por la autoridad gubernativa en base a las cuales eventualmente se limita el ejercicio del derecho en cuanto concurra alguna de las causas que limitan el mismo, que se especifican en los preceptos antes citados de la Ley.

Mas con ello no se agotan las posibilidades limitativas del derecho de reunión, sino que en cuanto que el ejercicio del expresado derecho pudiera ser constitutivo de infracción penal existe la posibilidad prohibitiva de las mismas por los órganos jurisdiccionales penales, ya sea en resolución finalizadora del procedimiento, a través de la pertinente sentencia, o como medida cautelar en procedimiento penal, como pueden ser las adoptadas al amparo del artículo 13 de la Ley de enjuiciamiento Criminal.

CUARTO.- De este doble orden de posibilidades prohibitivas o suspensivas del derecho de reunión -de los cuales el conocimiento administrativo corresponde a la Sala, ha de decirse que la resolución recurrida no alude en ningún momento a la existencia de causa alguna en la que fundamentar la denegación con fundamento en el ejercicio de alguna potestad administrativa, sino que antes bien se ha limitado a citar literalmente determinados apartados del auto antes citado del Juzgado Central de Instrucción Nº 5. Ello conlleva a entender a la Sala que la expresada resolución recurrida se está limitando exclusivamente a dictar una resolución aplicativa del reiterado auto del Juzgado Central de Instrucción.

Desde esta óptica, ha de entenderse que en lo que es aplicación del tan citado auto ha de ser exclusivamente el órgano jurisdiccional autor del mismo el único competente para fiscalizar el acto de la Administración -que en este concreto aspecto no es un acto administrativo -, ya que tal órgano jurisdiccionales el único competente para ejecutar sus propias resoluciones. Este Tribunal carece, de toda competencia a tenor de los

términos de la resolución recurrida para dictar acuerdos aplicativos del auto de la jurisdicción penal, que no es un simple presupuesto fáctico-jurídico de la prohibición realizada por Administración, sino que dados los términos del mismo requiere efectuar un juicio interpretativo, que siempre aportará un "*novum*", en relación con la posible subsunción del supuesto de hecho contemplado en el ámbito de las prohibiciones previstas en la resolución de la jurisdicción penal.

QUINTO.- Mas en todo caso lo que la resolución fue no es lo que debió haber sido y la tutela y la tutela judicial de que son acreedores las partes de este procedimiento, exige una fiscalización de la resolución recurrida en cuanto en la misma se pudieran estar ejercitando potestades administrativas, y ello teniendo en cuenta que es a este orden jurisdiccional al que corresponde básica y generalmente la fiscalización de los actos en los que, como el que es objeto de recurso, se deniega por la Administración el ejercicio del derecho de reunión que previamente a dicho ejercicio ha sido comunicado a aquélla por el titular del derecho. En otro caso, bastaría con que la Administración invocara siempre la ejecución de una resolución dictada por la jurisdicción penal, para impedir todo pronunciamiento por el orden jurisdiccional contencioso, cuando es éste, según se ha dicho, el ordinariamente llamado a fiscalizar tales resoluciones.

Por ello, y sin perjuicio de lo que pueda decidirse por el Juzgado Central N° 5, en cuanto se ha realizado por la Administración, la aplicación de un auto del mismo, en lo que es de su competencia, ha de analizarse si concurre algún supuesto o causa por el que denegar el ejercicio del derecho de reunión desde la óptica administrativa. Ha de tenerse en cuenta que no es la Administración quien decide la naturaleza del acto impugnado en base a la respuesta que la misma da ante la comunicación sobre el ejercicio del derecho de reunión efectuada por la ahora recurrente, sino que este contenido viene determinado por la naturaleza del derecho ejercitado, que eventualmente puede ser objeto de prohibición por la Administración de existir causa justificada para ello. Por ello, al versar la pretensión de la parte sobre el ejercicio de un derecho fundamental comunicado a la Administración, es dicha pretensión la que otorga naturaleza administrativa a la resolución fiscalizada en el presente procedimiento, con independencia de la respuesta dada por la Administración, ya que en otro caso quedaría al albur de la misma en función de dicha respuesta la determinación de la jurisdicción competente para su conocimiento, lo que trastocaría en función de la respuesta la naturaleza de la resolución, criterio que puede mantenerse.

Por todo ello es procedente la desestimación de las causas de inadmisibilidad invocadas por la Abogacía del Estado y Ministerio Fiscal, al existir acto administrativo impugnable cuya fiscalización corresponde a este orden jurisdiccional, sin perjuicio de las competencias que corresponden a la jurisdicción penal.

SEXTO.- En cuanto al fondo ha de comenzar por analizarse la extemporaneidad de la resolución recurrida en relación con el plazo previsto para su resolución en la Ley Orgánica Reguladora del derecho de reunión, y ello lo haremos reproduciendo los argumentos de nuestra sentencia de 17 de junio de 2.002 (Ponente Ilmo. Sr. D. ...), recurso 704/02 para la cual "no obstante, el hecho de que la comunicación no constituya una solicitud de autorización y que la resolución gubernativa sea inmediatamente revisable en vía jurisdiccional, no significa que en todo caso la extemporaneidad de la resolución produzca tan sólo una infracción de la legalidad ordinaria -que por supuesto la produce-, sino que puede entrañar una conculcación del derecho fundamental de reunión en lugares de tránsito público con evidente relieve constitucional. El cumpli-

miento del plazo no es, pues, ajeno al control jurisdiccional de la constitucionalidad de la medida prohibitiva y deberá aplicarse siempre que la resolución gubernativa sea extemporánea, como garantía del referido derecho fundamental".

"Concretamente, ese retraso puede vulnerar el derecho consagrado en el art. 21 CE y tener, por tanto, trascendencia en orden a la vulneración material del derecho constitucional de reunión, bien cuando responda a un ánimo dilatorio con el objetivo de impedir o entorpecer el ejercicio del derecho o bien cuando impida que los órganos judiciales se pronuncien con anterioridad a la fecha de celebración de la concentración programada por los organizadores.

Al respecto debe tenerse en cuenta que la LO 9/1983, con el fin de garantizar la protección jurisdiccional de este y el efectivo control de la decisión gubernativa por parte de los tribunales de justicia, ha establecido una estrecha vinculación entre el plazo previsto para adoptar la resolución gubernativa (art. 10) y el mecanismo especialmente acelerado de control judicial de la misma (art. 11), en relación con los plazos jurisdiccionales del proceso que nos ocupa. La brevedad de los plazos para interponer recurso (48 horas) y para dictar la resolución judicial permite que, en algunos casos, la decisión gubernativa prohibiendo una reunión en lugares de tránsito público o modificando alguna de las circunstancias de la convocatoria pueda ser objeto de recurso contencioso-administrativo y obtener la correspondiente resolución judicial revisora antes del día previsto para la celebración de la concentración. En tales supuestos no parece que pueda anudarse de forma necesaria y automática a la extemporaneidad, y a la consiguiente infracción legal, una vulneración del derecho de reunión.

En el caso aquí enjuiciado, ni la actora ha acreditado que la extemporaneidad haya respondido a un ánimo dilatorio que haya sido impeditivo o entorpecedor del ejercicio del derecho (ni dispone este Tribunal de elementos suficientes para llegar a esta conclusión) ni, finalmente, se ha impedido el ejercicio del control judicial previo a la fecha de la convocatoria prevista por los promotores de la concentración.

SÉPTIMO.- En cuanto al análisis de la posible existencia, en cuanto al fondo de causa en que denegar el ejercicio del derecho de reunión, ha de expresarse que el límite cognitivo de la Sala viene constituido por los hechos que aparecen acreditados en el procedimiento tramitado por la Administración y en los motivos invocados en la resolución recurrida como causa de denegación del ejercicio del derecho de reunión comunicado por el recurrente. En relación con ello ha de afirmarse que dicha resolución no expresa ningún motivo de denegación de los contemplados en los artículos 5 y 10 de la LO 9/83, ni puede, ni tan siquiera deducirse la concurrencia de los mismos de los hechos que pudieran resultar acreditados en el procedimiento tramitado por la Administración, no pudiendo tampoco considerarse en sí mismo ilícito el fin para el que se ha convocada la reunión en los términos que figuran en el escrito de convocatoria, cuyo ejercicio queda comprendido dentro del ámbito de la libertad de expresión amparada en nuestro texto constitucional (art. 20).

Por todo ello, y a tenor de lo razonado, ha de entenderse que desde la óptica administrativa que nos ocupa no concurre motivo alguno en el que se pueda justificar prohibición del ejercicio del derecho que ha sido comunicado a la Administración, debiendo por lo tanto presumirse desde esta perspectiva que su ejercicio es lícito. Los motivos de orden público alegados en el acto de la vista por la Abogacía del Estado son una cuestión nueva de la que no hay dato alguno en el expediente administrativo, y por lo tanto no pueden ser acogidos en la presente sentencia.

OCTAVO.- Por las consideraciones precedentemente efectuados es procedente la estimación del recurso contencioso-administrativo, autorizando el ejercicio del derecho de reunión denegado por la resolución recurrida, todo ello sin perjuicio de la fiscalización que corresponde al Juzgado de lo Central N° Cinco, como autor del auto aplicado por la Delegación del Gobierno de Navarra. Al objeto de que dicho órgano jurisdiccional ejerza la fiscalización que al mismo le corresponde en ejecución de dicha resolución se comunicará al mismo esta resolución y el expediente administrativo en el que se ha dictado el acto recurrido.

La demanda, por lo tanto, ha de ser estimada, por no ajustarse a Derecho el acuerdo recurrido.

NOVENO.- En relación con las costas el artículo 139 de la L.J.C.A. 29/1998, establece que se impongan a la parte que sostuviere su acción o interpusiere los recursos con mala fe o temeridad. En el presente caso, no se aprecian tales circunstancias, por lo que no procede su imposición a ninguna de las partes.

Vistos los preceptos legales citados y demás de pertinente aplicación, en nombre de Su Majestad el Rey y por la autoridad que nos confiere el Pueblo Español.

Fallamos

Que DESESTIMANDO LAS CAUSAS DE INADMISIBILIDAD invocadas por la Abogacía del Estado y Ministerio Fiscal, DEBEMOS ESTIMAR LA DEMANDA, declarando nula por ser contraria a derecho la Resolución recurrida del Excmo. Sr. Delegado del Gobierno en Navarra de fecha 3 de septiembre de 2.002, que denegaba la reunión convocada por Dña. ... a celebrar en la población de Pamplona el próximo día 6 de septiembre, siendo ajustada a Derecho la realización de la misma en los términos a que se refiere la comunicación de 26 de agosto de 2.002, obrante en el expediente. Todo ello sin perjuicio de lo que dimanara de la posible ejecución del auto parcialmente transcrito en la resolución recurrida del Juzgado Central de Instrucción N° Cinco de la Audiencia Nacional, a quien se comunicará la presente resolución por el conducto que más rápidamente permita a dicho Juzgado tener constancia de la misma.

Sentencia de 5 de septiembre de 2002
Tribunal Superior de Justicia de Navarra. Recurso n.º 970/2002
En Pamplona, a cinco de septiembre de dos mil dos

Antecedentes de Hecho

PRIMERO.- Con fecha 4 de los corrientes D^a. ... actuando en nombre de D. ... interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución citada en el precedente.

SEGUNDO.- Convocadas las partes a vista oral se celebró este acto el día de la fecha con la asistencia del recurrente, del Abogado del Estado y del Ministerio Fiscal que dieron por reproducidas las alegaciones formuladas en la vista del recurso 969/02 celebrada unos minutos antes, uniéndose testimonio de su acta a los presentes.

Es Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado D. ...

Fundamentos de Derecho

PRIMERO.- Hay acto administrativo porque la comunicación del recurrente anunciando la celebración de una manifestación en lugares de tránsito público de conformidad con el artículo 8 y siguientes de la LO 9/1983 fue contestada por la Delegación del Gobierno mediante la comunicación de 3-9-2002 de la Secretaría General de ese órgano en la que se transcriben los puntos 1, 2 y 5 c), f) y g) del auto dictado por el Juzgado Central de Instrucción N° 5 en el sumario 35/02.

Esa es la resolución del órgano gubernativo: la de comunicar la antedicha resolución.

No otra ha sido la respuesta a la comunicación previa a que antes nos referimos y no deja de haber resolución propia por el hecho de que su contenido sea el propio de otra resolución, si como es el caso la primera lo hace suyo.

Cuestión distinta, también planteada por el Abogado del Estado, es la de si la resolución así identificada puede ser fiscalizada por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, ya que no se fundamenta en la normativa reguladora del derecho de reunión, sino en una resolución del orden penal.

SEGUNDO.- La manifestación de que se trata no ha sido prohibida por razones de orden público (artículo 10 de la L.O. 9/1983); y a este respecto hay que considerar novedosas las alegaciones del Abogado del Estado sobre previsible alteración de ese orden. Hay que entenderla prohibida (en otro caso no tendría razón de ser la comunicación gubernativa) en cumplimiento de la precitada resolución penal.

La remisión de la autoridad gubernativa a esa resolución no admite otra interpretación racional: se trata de una medida encaminada a su cumplimiento y no vamos a fiscalizar en este orden si ese acuerdo prohibitivo está amparado o no por la susodicha resolución suspensiva de actividades, sino el cumplimiento de la normativa reguladora del derecho fundamental invocada, pues esta cuestión sí está atribuida a la competencia de este orden jurisdiccional (art. 10-14 LJCA) y el caso es que el acto de comunicación del promotor de la manifestación acomodada a una norma "administrativa" ha sido contestado con la transcripción de una resolución del orden penal.

Es competencia de ese orden dilucidar el alcance de la resolución suspensiva de las actividades de Herri Batasuna -Euskal Herritarrok - Batasuna, pero compete al orden contencioso examinar la aplicación al caso del artículo 21 de la Constitución y de la L.O. 9/1983, y desde esta perspectiva ni hay si se ha opuesto ningún obstáculo al ejercicio del derecho de manifestación, con lo cual la respuesta administrativa enmarcada en ese ámbito peca de incongruencia.

A salvo quedan, claro está, las resoluciones ya tomadas o que pueda tomar el orden jurisdiccional penal en el ámbito de sus competencias. Pero hasta donde alcanza la competencia de esta Sala ningún obstáculo existe al ejercicio del derecho fundamental de manifestación.

TERCERO.- No hay motivos para formular pronunciamiento de condena en costas (artículo 139.1 LJCA).

En nombre de Su Majestad el Rey y por la autoridad que nos confiere el Pueblo Español,

Fallamos

Que ESTIMANDO el recurso interpuesto por D. ... contra resolución de la Delegación del Gobierno en Navarra de fecha 3 de septiembre de 2002 denegatoria de la autorización para la celebración de manifestación en Ansoain para el día 6 de septiembre próximo, debemos ANULAR Y ANULAMOS este acto por ser contrario al ordenamiento jurídico, declarando el derecho a la celebración de la manifestación promovida por el recurrente; sin perjuicio de las competencias del orden jurisdiccional penal al que se comunicará esta Sentencia.

Sentencia de 9 de octubre de 2002
Tribunal Superior de Justicia de Navarra. Recurso n.º 1100/2002
En Pamplona, a nueve de octubre de dos mil dos

Antecedentes de Hecho

PRIMERO.- Por escrito de fecha 4-10-2002, la parte actora interpuso el presente recurso contencioso-administrativo contra la resolución del Delegado del Gobierno en Navarra de fecha 4-10-2002 por la que se prohíbe la celebración de manifestación para el día 11-10-2002 a las 12 horas en Pamplona.

SEGUNDO.- Por Providencia de esta Sala se tuvo por interpuesto y recibido el expediente administrativo, convocándose a la parte actora, Abogacía del Estado y Ministerio Fiscal para la vista oral legalmente prevista que tuvo lugar el día 9-10-2002.

TERCERO.- En el día y hora señalados se celebró la vista compareciendo las partes, quienes hicieron las alegaciones correspondientes según consta en el acta levantada.

Es ponente el Ilmo. Sr. Magistrado Especialista de lo Contencioso-Administrativo D. ..., quien expresa el parecer de la Sala.

Fundamentos de Derecho

PRIMERO.- A través de este recurso contencioso-administrativo se impugna la resolución del Delegado del Gobierno en Navarra de fecha 4-10-2002 por la que se prohíbe la celebración de manifestación para el día 11-10-2002 a las 12 horas en Pamplona.

La Resolución del Delegado del Gobierno, con una exquisita y brillante argumentación desde el punto de vista técnico jurídico, prohíbe la mencionada manifestación en base, en síntesis y sin perjuicio de lo que se explicará, a dos argumentos:

- 1.- La citada manifestación estaría prohibida en base a las Resoluciones judiciales que reseña en sus Hechos, por entender que la convocatoria se hace a través de una persona interpuesta pero que detrás se encuentra la organización suspendida penalmente HB-EH-Batasuna.

- 2.- Existen indicios de que pueda ser constitutiva de delito en relación con los arts. 513 CP y 578 CP.

SEGUNDO.- En primer lugar debe reseñarse que los argumentos que recoge la Resolución administrativa (en su Fundamento de Derecho SEGUNDO), así como las alegaciones que al respecto hicieron las partes (tanto actora como demandada y el Ministerio Fiscal) en la vista en relación a la incardinación o no de la solicitud de manifestación dentro del ámbito de las Resoluciones penales dictadas por el Juzgado Central de Instrucción N° 5 (en base mayormente a la tesis de "interposición de tercera persona" en una actividad promovida "realmente" por EH-HB-Batasuna) deben ser rechazados por ser su ámbito propio el de la Jurisdicción penal y no la Contencioso-administrativa en la que nos encontramos (sin perjuicio de que en los siguientes fundamentos de Derecho de esta Sentencia se entrará en el estudio y resolución del ámbito que sí es propio de la Jurisdicción contencioso-administrativa).

Con base a la doctrina que tiene establecida esta Sala en lo que se refiere a este concreto aspecto en Sentencias de fecha 5-9-2002 (recaídas en los recursos N° 969/2002 Ponente: Ilmo. Sr. Magistrado D. ... y N° 970/2002 Ponente: Ilmo. Sr. Magistrado D. ...) debe señalarse:

- 1.- Ha de decirse ya de forma inicial que, de forma general, en base a la LO 9/1983, Reguladora del Derecho de Reunión, en desarrollo del artículo 21 de la CE, la autoridad gubernativa podrá prohibir la reunión, tras la comunicación pertinente de su celebración en los casos en que pueda considerarse que existen razones fundadas de que puedan producirse alteraciones del orden público. Asimismo el art. 5 de la misma Ley contempla el caso de suspensión o disolución de reuniones y manifestaciones, contemplando entre otros el supuesto de que existan indicios de ilicitud de la reunión de conformidad con las leyes penales. Los supuestos de prohibición por la autoridad gubernativa de reuniones, incluyendo los casos de que tal prohibición se haya realizado por existencia de indicios de ilicitud penal, dimanantes del citado artículo 5 y 10 (en la interpretación dada en la STS de 4-marzo-2002, dictada en recurso en interés de Ley), son susceptibles de fiscalización por la jurisdicción contencioso-administrativa, tal y como se establece en el art. 11 de la reiterada Ley Orgánica 9/83, de 15 de julio, siguiéndose el especial cauce impugnativo previsto en el art. 122 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción de 13 de julio de 1998. Se ejercitan en este caso potestades administrativas por la autoridad gubernativa en base a las cuales eventualmente se limita el ejercicio del derecho en cuanto concurra alguna de las causas que limitan el mismo, que se especifican en los preceptos antes citados de la LO.
- 2.- Pero debe añadirse que con ello no se agotan las posibilidades limitativas del derecho de reunión, sino que en cuanto que el ejercicio del expresado derecho pudiera ser constitutivo de infracción penal existe la posibilidad prohibitiva de las mismas por los órganos jurisdiccionales penales, ya sea en resolución finalizadora del procedimiento, a través de la pertinente sentencia, o como medida cautelar en procedimiento penal, como pueden ser las adoptadas al amparo del artículo 13 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.
- 3.- A este doble orden de posibilidades prohibitivas o suspensivas del derecho de reunión -de los cuales el conocimiento del administrativo corresponde a la Sala- se refiere la Resolución impugnada con loable corrección jurídica: al aspecto jurídico-penal en su Fundamento de Derecho SEGUNDO (como mero ejecutor,

a su juicio, de las Resoluciones penales a que se refiere) y en su aspecto jurídico-administrativo (en su Fundamento de Derecho TERCERO que es sobre el que esta Sala puede y debe pronunciarse y así lo hará en los siguientes Fundamentos de Derecho de esta Sentencia).

- 4.- Desde esta óptica, ha de entenderse que en lo que es aplicación del tan citado Auto penal, ha de ser exclusivamente el órgano jurisdiccional autor del mismo el único competente para fiscalizar el acto de la Administración -que en este concreto aspecto no es un acto administrativo -, ya que tal órgano jurisdiccional es el único competente para ejecutar sus propias resoluciones. Este Tribunal carece, así, de toda competencia a tenor de los términos de la resolución recurrida (en el aspecto referido jurídico-penal, que contiene en Fundamento de Derecho SEGUNDO de la Resolución administrativa) para dictar acuerdos aplicativos del auto de la jurisdicción penal, que no es un simple presupuesto fáctico-jurídico de la prohibición realizada por la Administración, sino que dados los términos del mismo requiere efectuar un juicio interpretativo, que siempre aportará un "*novum*", en relación con la posible subsanación del supuesto de hecho contemplado en el ámbito de las prohibiciones previstas en la resolución de la jurisdicción penal.
- 5.- Pues bien como ya hemos señalado, la Resolución administrativa contiene también una fundamentación jurídico-administrativa en la que basa su prohibición (aunque en cualquier caso, como ya señalaba nuestra Sentencia de 5-9-2002, ha de tenerse en cuenta que "no es la Administración quien decide la naturaleza del acto impugnado en base a la respuesta que la misma da ante la comunicación sobre el ejercicio del derecho de reunión efectuada por la ahora recurrente, sino que este contenido viene determinado por la naturaleza del derecho ejercitado, que eventualmente puede ser objeto de prohibición por la Administración de existir causa justificada para ello. Por ello, al versar la pretensión de la parte sobre el ejercicio de un derecho fundamental comunicado a la Administración, es dicha pretensión la que otorga naturaleza administrativa a la resolución fiscalizada en el presente procedimiento, con independencia de la respuesta dada por la Administración, ya que en otro caso quedaría al albur de la misma en función de dicha respuesta la determinación de la jurisdicción competente para su conocimiento, lo que trastocaría en función de la respuesta la naturaleza de la resolución, criterio que no puede mantenerse") y es este aspecto el que debe analizar esta Sala pues a esta Sala de lo Contencioso-administrativo le corresponde en exclusiva la fiscalización de la resolución recurrida en cuanto en la misma se pudieran estar ejercitando potestades administrativas. Y ello teniendo en cuenta que es a este orden jurisdiccional al que corresponde básica y generalmente la fiscalización de los actos en los que, como el que es objeto de recurso, se deniega por la Administración el ejercicio del derecho de reunión que previamente a dicho ejercicio ha sido comunicado a aquélla por el titular del derecho.
- 6.- Por todo ello, y sin perjuicio de lo que decida el Juzgado Central de Instrucción Nº 5 (en cuanto se ha realizado por la Administración la aplicación de Resoluciones judiciales del mismo, en lo que es de su competencia), ha de analizarse si concurre algún supuesto o causa por el que denegar el ejercicio del derecho de reunión desde la óptica administrativa del derecho fundamental de que se trata.

TERCERO.- Es preciso analizar, en primer lugar la doctrina establecida por la jurisprudencia, y reiterada por esta Sala, sobre los conceptos en cuya base esta Sala va a resolver en el siguiente Fundamento de Derecho, puesto que a ellos nos remitiremos al precisar el ámbito y definición técnico-jurídico-administrativa de los mismos.

- 1.- El derecho de reunión reconocido en el artículo 21 de la Constitución, pero cuya definición no aparece delimitado en aquélla, es uno de los derechos fundamentales recogidos en nuestra vigente Primera Ley de la Nación, derecho fundamental, que según se precisó en la Sentencia de 5 de abril de 1982, deviene del artículo 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 Diciembre 1948 e, 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 públicas reconocidas en la Constitución, como establece el 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".

En relación con el derecho de reunión en concreto, la Sentencia del mismo Tribunal Constitucional de 29 de marzo de 1990, establecía que "de la exégesis del artículo 21 de la Constitución queda suficientemente claro que dos son los límites o requisitos constitucionales que han de cumplir los ciudadanos que decidan manifestarse en una vía pública: que la reunión sea pacífica y que anuncien a la Autoridad el ejercicio de su derecho", añadiéndose por lo que a la obligación de comunicar previamente a la Autoridad gubernativa se refiere, que la misma sólo es exigible con respecto a reuniones en lugares de tránsito público, comunicación que en la actualidad se rige por los artículos 8º y siguientes de la Ley 9/1983, de 15 de junio, reguladora del derecho de reunión, de cuyo régimen, la sentencia últimamente citada destaca que, en primer lugar, con dicha comunicación no se trata de interesar solicitud de autorización alguna, pues el ejercicio de este derecho fundamental se impone por su eficacia inmediata y directa, sin que pueda conceptuarse como un derecho de configuración legal, ya que con la aludida previa comunicación tan sólo se efectúa una declaración de ciencia o de conocimiento a fin de que la Autoridad gubernativa pueda adoptar las medidas pertinentes para posibilitar tanto el ejercicio en libertad del derecho de los manifestantes como la protección de los derechos y bienes de la titularidad de terceros, estando aquélla legitimada a modificar las condiciones del ejercicio del derecho de reunión e incluso, a prohibirlo, previa la realización siempre del oportuno juicio de proporcionalidad, y en segundo lugar, dicha actuación administrativa no es reconducible a ningún género de manifestación de autotutela.

- 2.- En definitiva, el derecho de reunión, según ha reiterado el Tribunal Constitucional, 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 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- (por todas, STC 85/1988). También ha 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, pues 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 (STC 66/1995, de 8-5).

- 3.- No obstante, también se manifiesta en dicha sentencia que, al igual que los demás derechos fundamentales, el derecho de reunión no es un derecho absoluto o ilimitado. El propio texto constitucional en su artículo 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 las personas y bienes. La cuestión de fondo aquí enjuiciada es, precisamente, la de la corrección constitucional de la ponderación efectuada por la autoridad gubernativa, entre el ejercicio del derecho de reunión y el referido límite constitucional, todo ello desde la perspectiva de la repercusión de ese ejercicio en el orden y la seguridad públicas.

En este sentido, y como se desprende de la STC 66/1995 la aplicación del límite previsto en el art. 21.2 de la C.E. y art. 10 Ley Orgánica 9/83, 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 hechos concurrentes en cada caso, a partir de los que cualquier persona norma 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 lo 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 LO

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 impositiva 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 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.

CUARTO.- Así entrando ya en el mencionada análisis del aspecto jurídico-administrativo que aquí compete debe señalarse:

- 1.- El TS en Sentencia de 4-3-2002 ha establecido como doctrina legal la siguiente: "En aplicación conjunta de los arts. 5.a) y 10 de la LO 9/1983, reguladora del derecho de reunión, la autoridad gubernativa tiene la facultad de prohibir una manifestación si estima razonadamente que concurren indicios de que pueda ser constitutiva de delito y, como tal, potencialmente generadora de alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes."

Tal doctrina que vincula a esta Sala, no significa que la Autoridad gubernativa pueda ejercer tal facultad (es decir, prohibir una manifestación si estima razonadamente que concurren indicios de que pueda ser constitutiva de delito y, como tal, potencialmente generadora de alteraciones de orden público, con peligro para personas o bienes), que de hecho puede y no se discute, sustrayéndose a la posible fiscalización de los Órganos jurisdiccionales.

Tal doctrina legal atribuye la citada facultad a la Autoridad gubernativa para impedir que se consolide un criterio según el cual la autoridad gubernativa no tiene facultades para prohibir una manifestación que se estime razonadamente que concurren indicios de que pueda ser constitutiva de delito, razonamiento al que se anuda una creíble alteración del orden público.

Así pues reconocida tal facultad (sin necesidad de un pronunciamiento judicial previo al respecto) debe además añadirse que corresponde a los Órganos Judiciales del ámbito Contencioso (en este caso la Sala) la fiscalización del ejercicio de tal facultad y apreciar si tal facultad se ha ejercido dentro de los límites que la Ley y tal doctrina legal le atribuyen.

- 2.- Sentado lo anterior deben señalarse los dos requisitos, distintos y acumulativos, que enmarcan el ejercicio de tal facultad y que son:
 - a) Una estimación razonada de que concurren indicios de que pueda ser constitutiva de delito la manifestación comunicada y
 - b) La posibilidad razonable de que la manifestación, por las circunstancias concurrentes que resulten acreditadas, sea susceptible de generar alteraciones del orden público con peligro para personas o bienes, entendida esta alteración del orden público en el sentido técnico-jurídico-administrativo que se ha reseñado *ut supra* y que constituye límite (administrativo) específico al ejercicio de ese derecho fundamental.

Así se concluye de la citada STS 4-3-2002 al señalar la misma que "...No olvidemos que la doctrina legal que se solicita no consiste en declarar que la autoridad gubernativa puede prohibir, sin más, en virtud del art. 10 de la LO 9/1983, una manifestación que se considere ilícita de conformidad con las leyes penales, sino que a esta consideración ha de unirse la de que, potencialmente, esto es, con posibilidad razonable, la manifestación, por las circunstancias concurrentes, es susceptible de general alteraciones del orden público con peligro para personas o bienes."

No basta pues la apreciación del primer requisito sino que debe concurrir también el segundo (es decir son requisitos distintos y acumulativos aunque en ocasiones, en atención a la naturaleza de las circunstancias, pueda resultar conceptualmente ínsito o íntimamente unido el segundo al primero). Y tal razonamiento es lógico pues la exigencia de este segundo requisito (que puede limitar administrativamente el ejercicio del derecho de reunión) debe situarse en el ámbito que le es genuino, es decir el del ejercicio de potestades administrativas que tiene los límites antes señalados, pues tal facultad, en los términos expuestos, se atribuye a la Autoridad gubernativa con la finalidad que es propia de la naturaleza de la potestad ejercitada, esto es potestad administrativa en el ámbito de la restricción de un Derecho Fundamental (y el consiguiente control jurisdiccional contencioso en el plano administrativo).

3.- Pues bien la Resolución administrativa del Delegado del Gobierno señala al respecto en su Fundamento de Derecho TERCERO que con base en el informe policial obrante en el expediente se ha de concluir que existen indicios suficientes de que pueden cometerse delitos lo que determina su ilicitud conforme a las leyes penales (artículos 578 y 513 del CP); y concreta tales indicios en que por un lado y primero la convocante Dña. ... (aunque en realidad debe reseñarse que la citada es la que actúa en nombre de la convocante que es LAB) está vinculada a Batasuna al haber ejercido cargos institucionales de la coalición y haber concurrido a las elecciones al Parlamento Europeo por la misma formación política y por otro lado y segundo ser el lema de la manifestación " Denunciar todo tipo de imposiciones del Gobierno Español y reivindicar el espacio propio de decisión, porque vivimos y trabajamos aquí y aquí queremos decidir" siendo previsible que se lancen soflamas o se exhiban símbolos de la banda terrorista ETA.

4.- Esta Sala estima que la citada Resolución administrativa, a pesar de su brillante articulación técnico-jurídica, no se ajusta al ordenamiento jurídico desde el plano administrativo (que es el que aquí nos ocupa para el que es competente la Sala), y ello porque se estima no concurren todos los requisitos exigibles ya reseñados *ut supra*:

a) Bien puede concluirse que la resolución recurrida razona, en un discurso lógico racional, la concurrencia de posibles indicios de que la manifestación pueda ser ilícita conforme a las leyes penales máxime si se hace en base al art. 513 CP así como en relación al art. 578 del CP como señala y se conecta con la interpretación que hace su FD 2º (en relación a la tesis, que reseña la Resolución administrativa, de "la persona interpuesta y la finalidad delictiva realmente pretendida"). Puede afirmarse pues que concurre el primer

requisito señalado de una estimación razonada de concurrencia de tales indicios, facultad que corresponde a la Autoridad gubernativa en los términos ya explicados.

- b) Ahora bien el segundo requisito reseñado (esto es la posibilidad razonable de que la manifestación, por las circunstancias concurrentes que resulten acreditadas, sea susceptible de generar alteraciones del orden público con peligro para personas o bienes) no concurre a juicio de la Sala. Del hecho de la vinculación de Dña. ... a Batasuna y del propio lema de la manifestación ya reseñado no se concluye en un proceso lógico-racional que exista posibilidad razonable de alteración del orden público con peligro para personas y bienes. De los citados indicios (y no constan otros que pudieran determinar otro pronunciamiento) no concluye esta Sala una inequívoca posibilidad cierta de la finalidad o intencionalidad subversiva de la que pudiera derivarse una potencialidad razonable de alteración del orden público con peligro para personas y bienes (que es el ámbito jurídico-administrativo en que resolvemos el presente recurso contencioso) en el sentido expuesto en esta Sentencia en el Fundamento de Derecho TERCERO apartado 3, y especialmente en su letra a). Antes al contrario, consta en autos que ya la convocante LAB realizó una manifestación (que no consta prohibida) en fecha 12-9-2001 en Pamplona y respecto de la cual no consta que resultara ni comisión de delito alguno ni incidente integrador de alteración del orden público (más bien consta que no hubo incidente alguno). Es por ello que tales indicios acreditados no pueden constituir suficientemente un límite al ejercicio del derecho fundamental de manifestación en los parámetros enmarcados en el anterior Fundamento de Derecho de esta Sentencia.

- 5.- Huelga señalar, pues así viene establecido en la propia Ley, que la manifestación formalmente autorizada lo es en los estrictos términos solicitados de modo que si en su desarrollo se produce cualquier variación de lugar, hora o lema, escrito o hablado, que produzca alteración del orden público, o si por cualquier medio se cometieran cualesquiera delitos o de cualquier otro modo se produzca alteración del orden público para personas o bienes (en los términos que se han expuesto), ello convertiría en ilegal la misma y se podría proceder a su disolución inmediata por la Autoridad Gubernativa conforme al artículo 5 de la citada Ley Orgánica 9/1983.

QUINTO.- En consecuencia, y en base a los fundamentos expuestos, se debe estimar el recurso contencioso-administrativo planteado, toda vez que el acto impugnado no es conforme a Derecho, autorizando en consecuencia el ejercicio del derecho de reunión/manifestación prohibido por la resolución recurrida, todo ello sin perjuicio de la fiscalización que pueda corresponder al Juzgado de lo Central N° Cinco en el ámbito de los aspectos jurídico penales a que se refiere la Resolución recurrida.

Al objeto de que dicho órgano jurisdiccional ejercite la fiscalización que al mismo le corresponde en ejecución de dicha resolución se le comunicará al mismo esta resolución y el expediente administrativo en el que se ha dictado el acto recurrido.

SEXTO.- Dados los términos del artículo 139 de la Ley Jurisdiccional no se aprecia temeridad ni mala fe, por lo que no procede hacer especial pronunciamiento en cuanto a las costas causadas en este procedimiento.

En atención a los Antecedentes de Hecho y Fundamento de Derecho expuesto, en nombre de Su Majestad El Rey, y en el ejercicio de la potestad de juzgar que, emanada del Pueblo Español, nos confiere la Constitución y vistos los preceptos legales citados, concordantes y demás de especial y general aplicación al caso de autos

Fallamos

- 1.- Que ESTIMANDO como estimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Sindicato LAB y actuando en su nombre Dña. ... representado procesalmente por el Procurador Sra. ... y defendido por el Abogado Sra. ... contra la Resolución del Delegado del Gobierno en Navarra de fecha 4-10-2002 por la que se prohíbe la celebración de manifestación para el día 11-10-2002 a las 12 horas en Pamplona, DEBEMOS ANULAR Y ANULAMOS la mencionada resolución por no ser conforme a Derecho, siendo ajustada a Derecho desde el punto de vista estrictamente administrativo la realización de la mencionada manifestación en los términos a que se refiere la comunicación de 1-10-2002, obrante en el expediente, y ello sin hacer especial pronunciamiento en cuanto a las costas.
- 2.- Que lo anterior se entiende sin perjuicio de lo que dimanase de la posible ejecución de las Resoluciones penales transcritas en la resolución recurrida del Juzgado Central de Instrucción N° Cinco de la Audiencia Nacional, a quien se comunicará la presente resolución por el conducto que más rápidamente permita a dicho Juzgado tener constancia de la misma.

Sentencia de 17 de diciembre de 2002
Tribunal Superior de Justicia de Navarra. Recurso n.º 1340/2002
En Pamplona, a diecisiete de diciembre de dos mil dos

Antecedentes de Hecho

PRIMERO.- Por escrito de fecha 13 de diciembre de 2002, la parte actora interpuso el presente recurso contencioso-administrativo contra la Resolución del Delegado del Gobierno en Navarra de fecha 11 de diciembre de 2002 por la que se propone la modificación de la manifestación convocada para el día 19-12-2002 a las 12:30 horas en Estella.

SEGUNDO.- Por Providencia de esta Sala se tuvo por interpuesto y recibido el expediente administrativo, convocándose a la parte actora, Abogacía del Estado y Ministerio Fiscal en defensa de la legalidad para la vista oral legalmente prevista que tuvo lugar el día 19-12-2002.

TERCERO.- En el día y hora señalados se celebró la vista compareciendo las partes, quienes hicieron las alegaciones correspondientes según consta en el acta levantada.

Es ponente el Ilmo. Sr. Magistrado Especialista de lo Contencioso-Administrativo D. ..., quien expresa el parecer de la Sala.

Fundamentos de Derecho

PRIMERO.- A través de este recurso contencioso-administrativo se impugna la resolución del Delegado del Gobierno en Navarra de fecha 11 de diciembre de 2002 por la que se propone la modificación de la manifestación para el día 19-12-2002 a las 12:30 horas en Estella.

SEGUNDO.- En cuanto a la alegación de que la Resolución recurrida se dictó y comunicó transcurrido el plazo de 72 horas que establece el art. 10 de la LO 9/1983 reguladora del Derecho de Reunión debe señalarse:

- 1.- El artículo 10 de la LO 9/1983 establece: "Si la autoridad gubernativa considere que existen razones fundadas de que puedan producirse alteraciones 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 art. 8, de acuerdo con los requisitos establecidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común."
- 2.- Conforme a la doctrina recogida en la STC 66/1995 de 8 de mayo, y su recta interpretación que ha realizado el TS en su STS 6-4-1998 debe concluirse:

a.- Que en relación con la facultad de la autoridad gubernativa que venimos analizando, debe declararse que el deber de comunicación previsto en el art. 8 LO 9/83, no constituye una solicitud de autorización -pues el ejercicio de ese derecho fundamental se impone por eficacia inmediata y directa, sin que pueda conceptuarse como un derecho de configuración legal- sino tan sólo una declaración de conocimiento a fin de la autoridad administrativa pueda adoptar las medidas pertinentes para posibilitar tanto el ejercicio en libertad del derecho de los manifestantes, como la protección del derecho y bienes de titularidad de terceros, estando legitimada en orden a alcanzar tales objetivos a modificar las condiciones del ejercicio del derecho de reunión e incluso prohibirlo, siempre que concurran los motivos que la Constitución exige, y previa la realización del oportuno juicio de proporcionalidad.

Igualmente debe señalarse que dicha actuación administrativa no es reconducible a ningún género de manifestación de autotutela, pues la imposición de condiciones excesivamente gravosas o la prohibición del ejercicio de este derecho es inmediatamente revisable (art. 11 Ley Orgánica 9/83) por una autoridad independiente e imparcial, como son los órganos del Poder Judicial, a quienes, en materia de protección de derechos fundamentales, la Constitución ha otorgado "la primera palabra" (STC 59/90).

b.- No obstante, el hecho de que la comunicación no constituya una solicitud de autorización y que la resolución gubernativa sea inmediatamente revisable en vía jurisdiccional, no significa que en todo caso la extemporaneidad de la resolución produzca tan sólo una infracción de la legalidad ordinaria -que por supuesto la produce- sino que puede entrañar una conculcación del derecho fundamental de reunión en lugares de tránsito público con evidente relieve constitucional. El cumplimiento del plazo no es, pues, ajeno al con-

trol jurisdiccional de la medida prohibitiva y deberá aplicarse siempre que la resolución gubernativa sea extemporánea, como garantía del referido derecho fundamental.

- c.- Concretamente, ese retraso puede vulnerar el derecho consagrado en el art. 21 CE y tener, por tanto, trascendencia en orden a la vulneración material del derecho constitucional de reunión, bien cuando responda a un ánimo dilatorio con el objetivo de impedir o entorpecer el ejercicio del derecho o bien cuando impida que los órganos judiciales se pronuncien con anterioridad a la fecha de celebración de la concentración programada por los organizadores.

Al respecto debe tenerse en cuenta que la LO 9/1983, con el fin de garantizar la protección jurisdiccional de este y el efectivo control de la decisión gubernativa por parte de los tribunales de justicia, ha establecido una estrecha vinculación entre el plazo previsto para adoptar la resolución gubernativa (art. 10) y el mecanismo especialmente acelerado de control judicial de la misma (art. 11), en relación con los plazos jurisdiccionales del proceso que nos ocupa. La brevedad de los plazos para interponer recurso (48 horas) y para dictar la resolución judicial permite que, en algunos casos, la decisión gubernativa prohibiendo una reunión en lugares de tránsito público o modificando alguna de las circunstancias de la convocatoria pueda ser objeto de recurso contencioso-administrativo y obtener la correspondiente resolución judicial revisora antes del día previsto para la celebración de la concentración. En tales supuestos no parece que pueda anudarse de forma necesaria y automática a la extemporaneidad, y a la consiguiente infracción legal, una vulneración del derecho de reunión.

- d.- En el caso aquí enjuiciado, ni la actora ha acreditado que la extemporaneidad haya respondido a un ánimo dilatorio que haya sido impeditivo o entorpecedor del ejercicio del derecho (ni dispone este Tribunal de elementos suficientes para llegar a esta conclusión toda vez que se notifica la resolución el día 11-12-2002 y la manifestación es del día 19-12-2002 y sin que la modificación propuesta suponga por su entidad impedimento o entorpecimiento al ejercicio del derecho fundamental desde el aspecto que ahora nos ocupa) ni, finalmente, se ha impedido el ejercicio del control judicial previo a la fecha de la convocatoria prevista por los promotores de la manifestación.
- e.- Es, pues, evidente que, a pesar de la extemporaneidad de la decisión de la Delegación del Gobierno (censurable desde el punto de vista de la función pública), con anterioridad a la fecha en la que estaba convocada la manifestación los Tribunales de Justicia han procedido a la revisión del acto y asimismo no consta un ánimo dilatorio que haya sido impeditivo o entorpecedor del ejercicio del derecho de reunión.

En el presente supuesto, la extemporaneidad resulta, pues, irrelevante desde la perspectiva de la vulneración material del derecho constitucional de reunión y consiguiente protección del mismo.

TERCERO.- Entrando en el fondo del asunto es preciso analizar, en primer lugar y con carácter general la doctrina establecida por la jurisprudencia, y reiterada por esta Sala, del derecho de reunión reconocido en el artículo 21 de la Constitución, pero cuyo

concepto no aparece delimitado en aquélla, es uno de los fundamentales recogidos en nuestra vigente Primera Ley de la Nación, derecho fundamental, que según se precisó en la Sentencia de 5 de abril de 1982, deviene del artículo 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 Diciembre 1948 e, 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 públicas reconocidas en la Constitución, como establece el 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".

En relación con el derecho de reunión en concreto, la Sentencia del mismo Tribunal Constitucional de 29 de marzo de 1990, establecía que "de la exégesis del artículo 21 de la Constitución queda suficientemente claro que dos son los límites o requisitos constitucionales que han de cumplir los ciudadanos que decidan manifestarse en una vía pública: que la reunión sea pacífica y que anuncien a la Autoridad el ejercicio de su derecho", añadiéndose por lo que a la obligación de comunicar previamente a la Autoridad gubernativa se refiere, que la misma sólo es exigible con respecto a reuniones en lugares de tránsito público, comunicación que en la actualidad se rige por los artículos 8º y siguientes de la Ley 9/1983, de 15 de junio, reguladora del derecho de reunión, de cuyo régimen, la sentencia últimamente citada destaca que, en primer lugar, con dicha comunicación no se trata de interesar solicitud de autorización alguna, pues el ejercicio de este derecho fundamental se impone por su eficacia inmediata y directa, sin que pueda conceptuarse como un derecho de configuración legal, ya que con la aludida previa comunicación tan sólo se efectúa una declaración de ciencia o de conocimiento a fin de que la Autoridad gubernativa pueda adoptar las medidas pertinentes para posibilitar tanto el ejercicio en libertad del derecho de los manifestantes como la protección de los derechos y bienes de la titularidad de terceros, estando aquélla legitimada a modificar las condiciones del ejercicio del derecho de reunión e incluso, a prohibirlo, previa la realización siempre del oportuno juicio de proporcionalidad, y en segundo lugar, dicha actuación administrativa no es reconducible a ningún género de manifestación de autotutela.

En definitiva, el derecho de reunión, según ha reiterado el Tribunal Constitucional, 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 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- (por todas, STC 85/1988). También ha 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, pues 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 (STC 66/1995, de 8-5).

No obstante, también se manifiesta en dicha sentencia que, al igual que los demás derechos fundamentales, el derecho de reunión no es un derecho absoluto o ilimitado. El propio texto constitucional en su artículo 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 las personas y bienes.

La cuestión de fondo aquí enjuiciada es, precisamente, la de la corrección constitucional de la ponderación efectuada por la autoridad gubernativa, entre el ejercicio del derecho de reunión y el referido límite constitucional, todo ello desde la perspectiva de la repercusión de ese ejercicio en el orden y la seguridad públicas.

En este sentido, y como se desprende de la STC 66/1995 la aplicación del límite previsto en el art. 21.2 de la C.E. y art. 10 Ley Orgánica 9/83, 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 hechos concurrentes en cada caso, a partir de los que cualquier persona norma 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 lo 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 LO 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 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.

CUARTO.- Señala el actor que no se da ninguno de los requisitos antedichos. La Sala debe desestimar íntegramente tales alegaciones.

- 1.- En primer lugar conviene precisar cuál es el objeto de la pretensión ejercitada. Dicha pretensión es la petición de nulidad de la Resolución recurrida que ha propuesto la modificación de la manifestación comunicada en lo relativo a la hora modificando la hora desde las 12:30 (comunicada por el hoy demandante) a las 19:30 horas (propuesta por el Delegado del Gobierno). La Sala debe pronunciarse sobre si tal propuesta de modificación es o no adecuada y si es proporcionada.
- 2.- Examinada la doctrina jurisprudencial y constitucional expuesta, entiende la Sala que en el supuesto que nos ocupa resulta patente que la medida de propuesta de modificación es adecuada y proporcionada.

Adecuada pues por un lado la adopción de una medida prohibitiva conculcaría el requisito de la imposibilidad de la adopción de otras medidas y la proporcionalidad de la medida; y por otro lado es evidente que la manifestación a la hora y día y recorrido señalado por el convocante determina la existencia de "razones fundadas de alteración del orden público con peligro de personas y bienes". Y ello deriva de la existencia constatada en el mismo lugar, día y horas de la manifestación del mercado tradicional y semanal de Estella con gran concentración de comerciantes, puestos públicos y tráfico intenso en la zona. De manera que, por lo expuesto, en el supuesto que nos ocupa el ejercicio del derecho de reunión, que supone un derecho subjetivo de ejercicio colectivo, por su propia naturaleza susceptible de incidir en los derechos de los ciudadanos y de la utilización de los bienes públicos, conllevaría alteraciones de la seguridad ciudadana y orden públicos en el diseño de trazado por los convocantes, que justifican la adopción de la propuesta de modificación contenida en la resolución impugnada de propuesta de modificación.

- 3.- Asimismo la Sala debe afirmar que la modificación propuesta es proporcionada. El Delegado del Gobierno tan sólo propone la modificación de la hora, respetando el día y el recorrido por el centro de la ciudad. Es proporcionado puesto que como ya hemos dicho es palmario que la celebración en los términos comunicados por los convocantes produciría alteraciones en el orden público, lo que conduce a la propuesta de modificación; y la propuesta de modificación es la menos gravosa para el convocante pues partiendo del hecho de que en horas de mañana se celebra el mercado (y se dan por reproducidas las consideraciones antedichas) en lugares por los que discurre la manifestación, la modificación tan sólo de la hora respetando día y lugar, es la propuesta más respetuosa, dadas las circunstancias concurrentes en el presente caso, con "el diseño de la manifestación" (día de Euskal Herria y lugares céntricos de la ciudad) comunicado por el demandante.

La propuesta no afecta a la propia esencia de la manifestación comunicada en los términos proyectados por el convocante y no supone un cambio radical de la manifestación comunicada y proyectada, esto es, no supone una manifestación de tal entidad que por afectar a factores esenciales de la misma supondría una manifestación radicalmente distinta *ex radice* que contraría la propia esencia íntima de la manifestación en los términos sustanciales diseñados por los convocantes en atención al objeto y finalidad por ellos pretendidas. Es por ello que es irrelevante que para las 21:00 horas se haya comunicado otra manifestación por el demandante pues el margen de maniobra, dentro de los parámetros señalados, ha sido correctamente interpretado en la resolución impugnada.

4.- A juicio de la Sala tal modificación no deja el derecho de manifestación vacío de contenido. Al contrario se puede ejercitar a una hora adecuada a los fines perseguidos y respetándose el día e itinerario. El objetivo de la manifestación se cumple de forma plena y no se produce una previsible alteración del orden público. Estima la Sala que al estar perfectamente amparados ambos derechos se logra un perfecto equilibrio de proporcionalidad entre ambos derechos.

5.- En conclusión, y sentado lo anterior, resulta obvio que la medida prohibitiva adoptada resultaba necesaria, adecuada y proporcionada en relación al fin pretendido, en los términos antes expuestos, consiguiendo salvaguardar el orden público y respetar el derecho fundamental del demandante-convocante.

QUINTO.- En consecuencia, y en base a los fundamentos expuestos, se debe desestimar el recurso contencioso-administrativo planteado, toda vez que el acto impugnado se estima ajustado a Derecho.

SEXTO.- Dados los términos del artículo 139 de la Ley Jurisdiccional no se aprecia temeridad ni mala fe, por lo que no procede hacer especial pronunciamiento en cuanto a las costas causadas en este procedimiento.

En atención a los Antecedentes de Hecho y Fundamentos de Derecho expuestos, en nombre de Su Majestad El Rey, y en el ejercicio de la potestad de juzgar que, emanada del Pueblo Español, nos confiere la Constitución y vistos los preceptos legales citados, concordantes y demás de especial y general aplicación al caso de autos.

Fallamos

1.- Que DESESTIMANDO como desestimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por D. ... representado por el Procurador Sra. ... y defendido por el Abogado Sr. ... contra la Resolución del Delegado del Gobierno de fecha 11 de diciembre de 2002 por la que se propone modificación de la manifestación convocada para el día 19-12-2002 a las 12:30 horas en Estella, debemos declarar y declaramos la mencionada resolución ajustada a Derecho, y todo ello sin hacer especial pronunciamiento en cuanto a las costas.

9. COMUNIDAD VALENCIANA

**Sentencia 455/02. Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana
Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Recurso n.º 638/2002**

En la Ciudad de Valencia, a diecinueve de abril de dos mil dos

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 18 de abril de 2002, a las 10 horas y treinta minutos.

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

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

Siendo Ponente el magistrado Ilmo. Sr. D. ...

Fundamentos de Derecho

PRIMERO.- El presente recurso contencioso-administrativo se ha interpuesto por el Procurador Sr. ..., en nombre y representación del Sindicato España 2000, contra la resolución del Subdelegado accidental del Gobierno en Valencia -por delegación del Delegado del Gobierno en la Comunidad Valenciana-, de 7 de abril de 2002, que prohíbe la manifestación comunicada el 5 de abril de 2002 por la entidad recurrente para el 4 de mayo de 2002, a celebrar en la ciudad de Valencia a las veinte horas, bajo el lema "Por la Unidad de España, por la tolerancia, no a ETA, NO A LA Kale Borroka" y por el siguiente recorrido: plaza de Cánovas, calles de Salamanca, Reina D^a. Germana, Císcar, Burriana, Joaquín Costa, Conde de Altea, Almirante Cadarso, Marqués de Turia, Plaza de Cánovas.

El motivo en que se funda la resolución prohibitoria de la manifestación es (fundamento de Derecho III de la resolución) que: "La manifestación anunciada por la entidad "Sindicato España 2000" puede producir desórdenes públicos, con peligro para las personas y bienes, por cuanto que es un hecho objetivo que en la manifestación celebrada por el propio "Sindicato España 2000" en el barrio de la Ruzafa de la ciudad de Valencia el pasado 2/marzo/2002, el enfrentamiento entre manifestantes y contramanifestantes originó graves desórdenes públicos, durante la manifestación y al término de la misma, expuestos en los antecedentes de hecho. Igualmente desaconseja su celebración el hecho de que se realice en un sábado y a una hora con gran afluencia de tráfico rodado y de transeúntes, por tratarse de una zona de ocio".

La parte actora funda su pretensión impugnatoria en que se está transgrediendo su derecho fundamental -consagrado en el artículo 21 de la Constitución Española- por cuanto la prohibición carece de sentido al no ser de su responsabilidad los incidentes ocurridos el pasado 2 de marzo, según la prueba documental aportada y obrante en autos.

SEGUNDO.- Centrada así la cuestión litigiosa, debemos recordar que el artículo 21 de la C.E. reconoce el derecho a la reunión pacífica y sin armas, y establece que en los casos de reuniones en lugares de tránsito público, se dará comunicación previa a la Autoridad, que sólo podrá prohibirla cuando existan alteraciones fundadas del orden público con peligro para personas o bienes.

En desarrollo de dicho mandato constitucional, se encuentra hoy en vigor la Ley Orgánica 9/83, reguladora del Derecho de Reunión, de 15 de julio, que en su artículo 10, establece: "Si la autoridad gubernativa considerase que existen razones fundadas de que puedan producirse alteraciones 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 art. 8, de acuerdo por los requisitos establecidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común".

Debemos, pues ahora, examinar si a la luz de estas normas es ajustada a Derecho la resolución prohibitiva impugnada. Para ello, debe de examinarse la doctrina del Tribunal Constitucional al respecto y -luego- analizar a su luz el caso concreto planteado.

TERCERO.- El derecho fundamental del referido artículo 21 de la Constitución Española, y su desarrollo legislativo -en particular en el precepto que se acaba de transcribir- han sido interpretados por el Tribunal Constitucional. De entre los pronunciamientos de éste destaca, en particular por su oportunidad al caso, la Sentencia de 8 de mayo de 1995, que dice:

"En relación con la facultad de la autoridad gubernativa que venimos analizando, este Tribunal ha declarado que el deber de comunicación previsto en el art. 8 LO 9/83 no constituye una solicitud de autorización -pues el ejercicio de ese derecho fundamental se impone por su eficacia inmediata y directa, sin que pueda conceptuarse como un derecho de configuración legal-, sino tan sólo una declaración de conocimiento a fin de que la autoridad administrativa pueda adoptar las medidas pertinentes para posibilitar tanto el ejercicio en libertad del derecho de los manifestantes, como la protección de derechos y bienes de titularidad de terceros, estando legitimada en orden a alcanzar tales objetivos a modificar las condiciones del ejercicio del derecho de reunión e incluso a prohibirlo, siempre que concurran los motivos que la Constitución exige, y previa la realización del oportuno juicio de proporcionalidad. Igualmente hemos declarado que dicha actuación administrativa no es reconducible a ningún género de manifestación de autotutela, pues la imposición de condiciones excesivamente gravosas o la prohibición del ejercicio de este derecho es inmediatamente revivable (art. 11 LO 9/83) por una autoridad independiente e imparcial, como son los órganos del Poder Judicial, a quienes, en materia de protección de derechos fundamentales, la Constitución ha otorgado "la primera palabra" (STC59/90).

El derecho de reunión, según ha reiterado este Tribunal, 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 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- (por todas, STC 85/88). 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.

No obstante, también hemos tenido ocasión de afirmar que, 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. La cuestión de fondo que aquí enjuiciamos es, precisamente, la de la corrección constitucional de la ponde-

ración efectuada por la autoridad gubernativa, confirmada por el órgano judicial, entre el ejercicio del derecho de reunión -en su modalidad de concentración o reunión estática en lugar de tránsito público- y el referido límite constitucional, todo ello desde la perspectiva, propia del caso, de la repercusión de ese ejercicio en la circulación de vehículos por vías urbanas que soportan una importantísima densidad de tráfico.

El primer requisito impuesto por la Constitución para poder aplicar el límite del art. 21,2 es la existencia de "razones fundadas" de alteración del orden público. Para que pueda prohibirse una concentración no basta, pues, la mera sospecha o la posibilidad de que la misma produzca esa alteración, sino que quien adopta esta decisión debe poseer datos objetivos suficientes, derivados de las circunstancias de hecho concurrentes en cada caso, a partir de los que cualquier persona en una situación normal pueda llegar racionalmente a la conclusión, a través de un proceso lógico basado en criterios de experiencia, que la concentración producirá con toda certeza el referido desorden público -naturalmente, con toda la certeza o la seguridad que puede exigirse a un razonamiento prospectivo aplicado al campo del comportamiento humano-. En cualquier caso, como advierte correctamente la recurrente, si existen dudas sobre la producción de estos efectos, una interpretación sistemática del precepto constitucional lleva a la necesaria aplicación del principio de *favor libertatis* y a la consiguiente imposibilidad de prohibir la realización de la concentración.

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 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, 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. 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).

En segundo lugar, y como consecuencia de lo dicho anteriormente, las concentraciones tan sólo pueden prohibirse, en aplicación del límite previsto en el art. 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, entendiéndose 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. Estos son los dos elementos que configuran el concepto de orden público con peligro para personas y bienes consagrado en este precepto constitucional. Ciertamente, el normal funcionamiento de la vida colectiva, las pautas que ordenan el habitual discurrir de la convivencia social, puede verse alterado por múltiples factores, que a su vez pueden afectar a cuestiones o bienes tan diversos como la tranquilidad, la paz, la seguridad de los ciudadanos, el ejercicio de sus derechos o el normal funcionamiento de los servicios esenciales para el desarrollo de la vida ciudadana; sin embargo, sólo podrá entenderse afectado el orden público al que se refiere el mentado precepto constitucional cuando el desorden externo en la calle ponga en peligro la integridad de personas o de bienes....

Aplicando estas premisas al caso de las concentraciones que afectan a la circulación de vehículos por las vías de tránsito público lo primero que cabe afirmar es que sólo en supuestos muy concretos podrá concluirse que la afectación del tráfico conlleva una alteración del orden público con peligro para personas o bienes. 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. Sin embargo, no es menos cierto que por su propia naturaleza el ejercicio de ese derecho requiere la utilización de los lugares de tránsito público y, dadas determinadas circunstancias, permite la ocupación, por así decir, instrumental de las calzadas. En suma, la celebración de este tipo de reuniones suele producir trastornos y restricciones en la circulación de personas y, por lo que aquí interesa, de vehículos que se ven impedidos de circular libremente por el lugar en el que se celebra la reunión (STC 59/90). En una sociedad democrática, el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación, sino también un espacio de participación.

Precisamente, para hacer compatibles estos dos usos de los lugares de tránsito público, el art. 21,2 CE ha establecido la exigencia de la comunicación previa al objeto de que los poderes públicos puedan adoptar las medidas preventivas necesarias para lograr esa compatibilidad. Concretamente 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 la 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 59/90, 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.

Así, pues, no cualquier corte de tráfico o invasión de calzadas producido en el curso de una manifestación o de una concentración puede incluirse en los límites del artículo 21,2 CE.

Para poder restringir el ejercicio del derecho de reunión deberán ponderarse, caso a caso, todas las circunstancias específicas concurrentes en cada una de las reuniones que pretendan llevarse a cabo al objeto de determinar si efectivamente existen razones fundadas para creer que el colapso circulatorio tendrá las características y los efectos antes descritos. Por ello no puede admitirse, como bien advierte la recurrente, la afirmación genérica de que determinadas calles o zonas de una ciudad no son idóneas para el ejercicio del derecho de manifestación o de reunión debido a la densidad de tráfico que circula por ellas por término medio.

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: 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. La autoridad gubernativa debe arbitrar las medidas adecuadas para garantizar que las concentraciones puedan llevarse a cabo en los lugares y horas programados sin poner en peligro el orden público; desviando, por ejemplo, el tráfico por otras vías o prohibiendo la ocupación prolongada de las calzadas y disponiendo los instrumentos necesarios para hacer efectiva tal prohibición. Sólo podrá restringirse el ejercicio del derecho de reunión cuando estas medidas preventivas resulten imposibles de adoptar, o sean infructuosas para alcanzar el fin propuesto -por ejemplo porque no permitan hacer accesible la zona afectada- o sean desproporcionadas -por ejemplo, cuando los posibles itinerarios alternativos supongan retrasos o rodeos irrazonables-...

Por último, y en relación con lo que acaba de decirse, debe advertirse que incluso en los supuestos en los que existan razones fundadas de que una concentración puede producir alteraciones del orden público con peligro para personas y bienes, la autoridad gubernativa, aplicando criterios de proporcionalidad, antes de prohibirla deberá utilizar, si ello es posible, la facultad que le reconoce el art. 10 LO 9/83 y proponer las modificaciones de fecha, lugar o duración al objeto de que la reunión pueda celebrarse.

CUARTO.- Haciendo singular aplicación al presente proceso de la anterior doctrina, encontramos -en primer lugar- que la resolución impugnada está prohibiendo la manifestación prevista por la demandante no con base en un análisis de la eventual producción de desórdenes públicos por la manifestación en sí misma considerada,

sino en virtud de los desórdenes producidos en la anterior manifestación de la misma organización el pasado 2 de marzo, y ello no puede ser admitido como causa objetiva de prohibición -conforme a la expresada doctrina- puesto que los desórdenes acaecidos no se produjeron por los manifestantes, sino precisamente por los contramanifestantes -según se infiere neta y unívocamente de los informes de la Brigada Provincial de Información del Ministerio del Interior, de la Policía Local del Ayuntamiento de Valencia y de los recortes de prensa (todo ello unido como prueba documental a las actuaciones)-, al enfrentarse éstos a las Fuerzas de Seguridad. Si entendiéramos que el derecho de manifestación puede ser abolido en virtud de los desórdenes provocados por las organizaciones o personas contrarias a la manifestación, resultaría que el referido derecho se encuentra limitado por los delincuentes que atacan contra el mismo. Palmariamente, el ejercicio del derecho no puede verse limitado por el ejercicio ilegítimo de la fuerza criminal contra el mismo, siendo la obligación de la autoridad administrativa no el prohibir el ejercicio del derecho, sino el protegerlo. Acogiendo el símil propuesto por el Letrado de la parte actora en el acto de la vista, sería semejante prohibir a una persona la adquisición de bienes, en razón de que hay un ladrón que acostumbra a sustraérselos.

Por otra parte, y a mayor abundamiento, la manifestación proyectada procura evitar la situación de eventual enfrentamiento con personas de signo político adverso y, así, consta que comunicada inicialmente la manifestación para el día 27 de abril, la misma fue prohibida en razón a estar autorizada para ese mismo día una manifestación independentista -en la que en años anteriores se han producido desórdenes tales como el abatimiento de estatuas o quema de banderas de España y ello provocaría enfrentamientos con los ahora recurrentes- por lo que la entidad recurrente acatando la resolución prohibitoria comunicó su intención de manifestarse el 4 de mayo, siguiente sábado con posibilidad de ejercitar el derecho de manifestación sin confrontaciones (el 20 de abril se encuentra autorizada otra manifestación de signo contrario contra la cumbre Euromediterránea, en la que es presumible la concurrencia de los grupos que causaron los desórdenes en la contramanifestación del 2 de marzo).

En consecuencia, la eventual producción de incidentes generadores de desórdenes públicos no puede apreciarse en la manifestación en sí misma considerada y la potencial actuación ilícita de contramanifestantes deberá ser objeto no de prohibición administrativa, sino de protección contra ella, pues los ciudadanos tienen derecho a la salvaguarda del ejercicio legítimo de sus derechos constitucionales.

QUINTO.- Finalmente, y en lo que respecta a la incidencia en el tráfico y en los transeúntes, al tratarse de una zona de ocio, es cuestión que debe de ser resuelta a la luz de la transcrita sentencia del Tribunal Constitucional. Así, debemos observar cómo la misma entiende que -efectivamente- el derecho fundamental puede ser limitado por la incidencia grave en el orden ciudadano constituido por el tráfico, pero indudablemente -también señala el Alto intérprete- no toda alteración del tráfico puede ser así considerada, ya que es virtualmente imposible que el ejercicio de este derecho no produzca alteraciones en el tráfico. Lo que se trata de evitar es que la manifestación genere -en definitiva- un colapso o caos circulatorio, inevitable con la prevención de desvíos o rutas alternativas. En cualquier caso, se infiere de la sentencia -y de otros numerosos fallos del Constitucional y de los Tribunales Superiores- que a lo más que llega la limitación impuesta por la evitación de un colapso o caos circulatorio es a la modificación del lugar o del trayecto de la manifestación, no a su prohibición absoluta.

Debe observarse que el principio rector de esta materia es el *favor libertatis*, por lo que las restricciones al ejercicio del derecho deben ser las mínimas posibles y el criterio jurisprudencial al respecto es -en caso de previsibles alteraciones circulatorias- el de permitir si es posible el trayecto solicitado, previniendo con desvíos y otras medidas los potenciales trastornos; subsidiariamente, y siempre que no se trate de concentraciones o manifestaciones que por su propio fin exijan un lugar determinado (así, casos de concentraciones ante una determinada empresa u organismo directamente relacionado con el objeto de la manifestación), se podrá limitar el ejercicio del derecho cambiando el recorrido o la hora. Lo que resulta improcedente es prohibir por razones de tráfico una manifestación de manera absoluta, pues parece que siempre habrá algún lugar u hora en el que los perjuicios al tráfico rodado y peatonal sean menores.

SEXTO.- En mérito a lo expuesto, procede la estimación del recurso; sin que se aprecien motivos para hacer expresa imposición de las costas procesales, a efectos de lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley Jurisdiccional.

Fallamos

ESTIMAR EL RECURSO contencioso-administrativo interpuesto por el Procurador Sr. ..., en nombre y representación del Sindicato España 2000, contra la resolución del Subdelegado accidental del Gobierno en Valencia -por delegación del Delegado del Gobierno en la Comunidad Valenciana-, de 7 de abril de 2002, que prohíbe la manifestación, comunicada el 5 de abril de 2002 por la entidad recurrente, para el día 4 de mayo de 2002; a celebrar en la ciudad de Valencia a las veinte horas; acto administrativo que se declara contrario al artículo 21 de la Constitución Española y, por ende, nulo y sin efecto. Reconocer, como situación jurídica individualizada, el derecho a celebrar la manifestación en el lugar, día y hora objeto de la comunicación. Sin hacer expresa imposición de las costas procesales.

**Sentencia 1286/02. Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana
Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera (Recurso n.º 1713/2002)
En la Ciudad de Valencia, a cuatro de octubre de dos mil dos**

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 estimación.

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

Siendo Ponente el magistrado Ilmo. Sr. D. ...

Fundamentos de Derecho

PRIMERO.- El presente recurso contencioso-administrativo se ha interpuesto por el Procurador Sr. ..., en nombre y representación del Sindicato España 2000, contra la resolución del Delegado del Gobierno en la Comunidad Valenciana, de 26 de septiembre de 2002, que prohíbe la manifestación comunicada el 24 anterior por la entidad recurrente, para el día 11 de octubre de 2002, a celebrar en la ciudad de Valencia a las diecinueve y treinta horas, en el barrio de Velluters, bajo el lema "LIMPIEMOS VELLUTERS. No al mercado de la droga en el centro de Valencia", así como "No a la droga, no a la delincuencia, no a la inmigración ilegal" y, por el siguiente recorrido: San Agustín, Huesca, Quevedo, Hospital Recaredo, Maldonado, Horno del Hospital, Viana, Balmes, Maldonado, Pie de la Cruz, finalizando en la Plaza de Juan de Villarrasa.

El motivo en que se funda la resolución prohibitoria de la manifestación es (fundamento de Derecho III de la resolución) que: "La manifestación anunciada por la entidad "Sindicato España 2000" puede producir graves desórdenes públicos, como pone de manifiesto la Jefatura Superior de Policía de Valencia que en su informe considera "...totalmente inadecuado el itinerario previsto, por tratarse de una serie de calles angostas, con edificios en estado ruinoso, desde los que fácilmente podría agredirse a los asistentes..."; tampoco descarta que se pueda producir algún tipo de enfrentamiento entre los manifestantes y las personas afectadas por el lema de la manifestación; y por último tiene conocimiento de que diversos colectivos de signo radical contrario están estudiando la posibilidad de convocar una "contra-manifestación".

La parte actora funda su pretensión impugnatoria en que se está transgrediendo su derecho fundamental -consagrado en el artículo 21 de la Constitución Española por cuanto la prohibición carece de sentido al no ser de su responsabilidad los incidentes ocurridos el pasado 2 de marzo, según la prueba documental aportada y obrante en autos, como por otra parte ya puso de manifiesto la sentencia de esta Sala de fecha 19 de abril pasado.

SEGUNDO.- Centrada así la cuestión litigiosa, debemos recordar que el artículo 21 de la C.E. reconoce el derecho a la reunión pacífica y sin armas, y establece que en los casos de reuniones en lugares de tránsito público, se dará comunicación previa a la Autoridad, que sólo podrá prohibirla cuando existan alteraciones fundadas del orden público con peligro para personas o bienes.

En desarrollo de dicho mandato constitucional, se encuentra hoy en vigor la Ley Orgánica 9/83, reguladora del Derecho de Reunión, de 15 de julio, que en su artículo 10, establece:

"Si la autoridad gubernativa considerase que existen razones fundadas de que puedan producirse alteraciones 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 art. 8, de acuerdo por los requisitos establecidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común".

TERCERO.- El derecho fundamental del referido artículo 21 de la Constitución Española, y su desarrollo legislativo -en particular en el precepto que se acaba de

transcribir- han sido interpretados por el Tribunal Constitucional. De entre los pronunciamientos de éste destaca, en particular por su oportunidad al caso, la Sentencia de 8 de mayo de 1995, que dice:

“En relación con la facultad de la autoridad gubernativa que venimos analizando, este Tribunal ha declarado que el deber de comunicación previsto en el art. 8 LO 9/83 no constituye una solicitud de autorización -pues el ejercicio de ese derecho fundamental se impone por su eficacia inmediata y directa, sin que pueda conceptuarse como un derecho de configuración legal-, sino tan sólo una declaración de conocimiento a fin de que la autoridad administrativa pueda adoptar las medidas pertinentes para posibilitar tanto el ejercicio en libertad del derecho de los manifestantes, como la protección de derechos y bienes de titularidad de terceros, estando legitimada en orden a alcanzar tales objetivos a modificar las condiciones del ejercicio del derecho de reunión e incluso a prohibirlo, siempre que concurren los motivos que la Constitución exige, y previa la realización del oportuno juicio de proporcionalidad. Igualmente hemos declarado que dicha actuación administrativa no es reconducible a ningún género de manifestación de autotutela, pues la imposición de condiciones excesivamente gravosas o la prohibición del ejercicio de este derecho es inmediatamente revivable (art. 11 LO 9/83) por una autoridad independiente e imparcial, como son los órganos del Poder Judicial, a quienes, en materia de protección de derechos fundamentales, la Constitución ha otorgado "la primera palabra" (STC 59/90).

Mas adelante el propio Tribunal Constitucional continúa afirmando que:

El derecho de reunión, según ha reiterado este Tribunal, 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 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- (por todas, STC 85/88). 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.

No obstante, también hemos tenido ocasión de afirmar que, 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. La cuestión de fondo que aquí enjuiciamos es, precisamente, la de la corrección constitucional de la ponderación efectuada por la autoridad gubernativa, confirmada por el órgano judicial, entre el ejercicio del derecho de reunión -en su modalidad de concentración o reunión estática en lugar de tránsito público- y el referido límite constitucional, todo ello desde la perspectiva, propia del caso, de la repercusión de ese ejercicio en la circulación de vehículos por vías urbanas que soportan una importantísima densidad de tráfico.

El primer requisito impuesto por la Constitución para poder aplicar el límite del art. 21,2 es la existencia de "razones fundadas" de alteración del orden público. Para

que pueda prohibirse una concentración no basta, pues, la mera sospecha o la posibilidad de que la misma produzca esa alteración, sino que quien adopta esta decisión debe poseer datos objetivos suficientes, derivados de las circunstancias de hecho concurrentes en cada caso, a partir de los que cualquier persona en una situación normal pueda llegar racionalmente a la conclusión, a través de un proceso lógico basado en criterios de experiencia, que la concentración producirá con toda certeza el referido desorden público -naturalmente, con toda la certeza o la seguridad que puede exigirse a un razonamiento prospectivo aplicado al campo del comportamiento humano-. En cualquier caso, como advierte correctamente la recurrente, si existen dudas sobre la producción de estos efectos, una interpretación sistemática del precepto constitucional lleva a la necesaria aplicación del principio de *favor libertatis* y a la consiguiente imposibilidad de prohibir la realización de la concentración.

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 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, 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. 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).

En segundo lugar, y como consecuencia de lo dicho anteriormente, las concentraciones tan sólo pueden prohibirse, en aplicación del límite previsto en el art. 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. Estos son los dos elementos que configuran el concepto de orden público con peligro para personas y bienes consagrado en este precep-

to constitucional. Ciertamente, el normal funcionamiento de la vida colectiva, las pautas que ordenan el habitual discurrir de la convivencia social, puede verse alterado por múltiples factores, que a su vez pueden afectar a cuestiones o bienes tan diversos como la tranquilidad, la paz, la seguridad de los ciudadanos, el ejercicio de sus derechos o el normal funcionamiento de los servicios esenciales para el desarrollo de la vida ciudadana; sin embargo, sólo podrá entenderse afectado el orden público al que se refiere el mentado precepto constitucional cuando el desorden externo en la calle ponga en peligro la integridad de personas o de bienes....

Aplicando estas premisas al caso de las concentraciones que afectan a la circulación de vehículos por las vías de tránsito público lo primero que cabe afirmar es que sólo en supuestos muy concretos podrá concluirse que la afectación del tráfico conlleva una alteración del orden público con peligro para personas o bienes. 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. Sin embargo, no es menos cierto que por su propia naturaleza el ejercicio de ese derecho requiere la utilización de los lugares de tránsito público y, dadas determinadas circunstancias, permite la ocupación, por así decir, instrumental de las calzadas. En suma, la celebración de este tipo de reuniones suele producir trastornos y restricciones en la circulación de personas y, por lo que aquí interesa, de vehículos que se ven impedidos de circular libremente por el lugar en el que se celebra la reunión (STC 59/90). En una sociedad democrática, el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación, sino también un espacio de participación.

Precisamente, para hacer compatibles estos dos usos de los lugares de tránsito público, el art. 21,2 CE ha establecido la exigencia de la comunicación previa al objeto de que los poderes públicos puedan adoptar las medidas preventivas necesarias para lograr esa compatibilidad. Concretamente 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 la 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 59/90, 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.

Así, pues, no cualquier corte de tráfico o invasión de calzadas producido en el curso de una manifestación o de una concentración puede incluirse en los límites del artículo 21,2 CE.

Para poder restringir el ejercicio del derecho de reunión deberán ponderarse, caso a caso, todas las circunstancias específicas concurrentes en cada una de las reuniones que pretendan llevarse a cabo al objeto de determinar si efectivamente existen razones fundadas para creer que el colapso circulatorio tendrá las características y los efectos antes descritos. Por ello no puede admitirse, como bien advierte la recurrente, la afir-

mación genérica de que determinadas calles o zonas de una ciudad no son idóneas para el ejercicio del derecho de manifestación o de reunión debido a la densidad de tráfico que circula por ellas por término medio.

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: 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 proscrita; y c) justificar la imposibilidad de adoptar las medidas preventivas necesarias para conjurar esos peligros y permitir el efectivo ejercicio del derecho fundamental. La autoridad gubernativa debe arbitrar las medidas adecuadas para garantizar que las concentraciones puedan llevarse a cabo en los lugares y horas programados sin poner en peligro el orden público; desviando, por ejemplo, el tráfico por otras vías o prohibiendo la ocupación prolongada de las calzadas y disponiendo los instrumentos necesarios para hacer efectiva tal prohibición. Sólo podrá restringirse el ejercicio del derecho de reunión cuando estas medidas preventivas resulten imposibles de adoptar, o sean infructuosas para alcanzar el fin propuesto -por ejemplo porque no permitan hacer accesible la zona afectada- o sean desproporcionadas -por ejemplo, cuando los posibles itinerarios alternativos supongan retrasos o rodeos irrazonables-...

Por último, y en relación con lo que acaba de decirse, debe advertirse que incluso en los supuestos en los que existan razones fundadas de que una concentración puede producir alteraciones de orden público con peligro para personas y bienes, la autoridad gubernativa, aplicando criterios de proporcionalidad, antes de prohibirla deberá utilizar, si ello es posible, la facultad que le reconoce el art. 10 LO 9/83 y proponer las modificaciones de fecha, lugar o duración al objeto de que la reunión pueda celebrarse.

CUARTO.- En relación al tema de los desórdenes públicos no podemos aquí sino traer a colación la sentencia dictada por la Sala, el 19 de abril del corriente año, en los autos 638/02, y en la que en su fundamento derecho 4º, se hacían los siguientes considerandos:

"Haciendo singular aplicación al presente proceso de la anterior doctrina, encontramos -en primer lugar- que la resolución impugnada está prohibiendo la manifestación prevista por la demandante no con base en un análisis de la eventual producción de desórdenes públicos por la manifestación en sí misma considerada, sino en virtud de los desórdenes producidos en la anterior manifestación de la misma organización el pasado 2 de marzo.....Si entendiéramos que el derecho de manifestación puede ser abolido en virtud de los desórdenes provocados por las organizaciones o personas con-

trarias a la manifestación, resultaría que el referido derecho se encuentra limitado por los delincuentes que atentan contra el mismo. Palmariamente, el ejercicio del derecho no puede verse limitado por el ejercicio ilegítimo de la fuerza criminal contra el mismo, siendo la obligación de la autoridad administrativa no el prohibir el ejercicio del derecho, sino el protegerlo. Acogiendo el símil propuesto por el Letrado de la parte actora en el acto de la vista, sería semejante prohibir a una persona la adquisición de bienes, en razón de que hay un ladrón que acostumbra a sustraérselos...."

En consecuencia, la eventual producción de incidentes generadores de desórdenes públicos no puede apreciarse en la manifestación en sí misma considerada y la potencial actuación ilícita de contra-manifestantes deberá ser objeto no de prohibición administrativa, sino de protección contra ella, pues los ciudadanos tienen derecho a la salvaguarda del ejercicio legítimo de sus derechos constitucionales.

QUINTO.- En lo que respecta a la incidencia en el tráfico, es materia que debe de ser resuelta a la luz de la transcrita sentencia del Tribunal Constitucional. Así, esta Sala ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la cuestión en la sentencia arriba mencionada, haciendo al efectos los siguientes pronunciamientos:

...el derecho fundamental puede ser limitado por la incidencia grave en el orden ciudadano constituido por el tráfico, pero indudablemente -también señala el Alto intérprete- no toda alteración del tráfico puede ser así considerada, ya que es virtualmente imposible que el ejercicio de este derecho no produzca alteraciones en el tráfico. Lo que se trata de evitar es que la manifestación genere -en definitiva- un colapso o caos circulatorio, inevitable con la prevención de desvíos o rutas alternativas. En cualquier caso, se infiere de la sentencia -y de otros numerosos fallos del Constitucional y de los Tribunales Superiores- que a lo más que llega la limitación impuesta por la evitación de un colapso o caos circulatorio es a la modificación del lugar o del trayecto de la manifestación, no a su prohibición absoluta...."

Debe observarse que el principio rector de esta materia es el *favor libertatis*, por lo que las restricciones al ejercicio del derecho deben ser las mínimas posibles y el criterio jurisprudencial al respecto es -en caso de previsibles alteraciones circulatorias- el de permitir si es posible el trayecto solicitado, previniendo con desvíos y otras medidas los potenciales trastornos; subsidiariamente, y siempre que no se trate de concentraciones o manifestaciones que por su propio fin exijan un lugar determinado (así, casos de concentraciones ante una determinada empresa u organismo directamente relacionado con el objeto de la manifestación), se podrá limitar el ejercicio del derecho cambiando el recorrido o la hora. Lo que resulta improcedente es prohibir por razones de tráfico una manifestación de manera absoluta, pues parece que siempre habrá algún lugar u hora en el que los perjuicios al tráfico rodado y peatonal sean menores.

Máxime si se tiene en cuenta que, el número aproximado de manifestantes que se prevé es el de 300 personas, con lo que la incidencia sobre el tráfico va a ser mínima, y por supuesto, dicho argumento, en absoluto es significativo, ni puede ser consistente para denegar el ejercicio del derecho constitucional a manifestarse que postula el sindicato recurrente.

SEXTO.- En mérito a lo expuesto, procede la estimación del recurso; apreciando la Sala motivos para hacer expresa imposición de las costas procesales a la Administración recurrida, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley Jurisdiccional, en la medida en que se aprecia temeridad en el acto denegatorio de la

Administración, por la existencia de antecedentes idénticos al que ahora examina la Sala, con lo que se está obligando reiteradamente a la entidad recurrente a reclamar el amparo de este tribunal, con los consiguientes perjuicios y gastos.

Fallamos

ESTIMAR EL RECURSO contencioso-administrativo interpuesto por el Procurador Sr. ..., en nombre y representación del Sindicato España 2000, contra la resolución del Delegado del Gobierno en la Comunidad Valenciana, de 26 de septiembre de 2002, que prohíbe la manifestación, comunicada el 24 anterior por la entidad recurrente, para el día 11 de octubre de 2002, a celebrar en la ciudad de Valencia a las diecinueve y treinta horas, en el barrio de Velluters, bajo el lema "LIMPIEMOS VELLUTERS. No al mercado de la droga en el centro de Valencia"; así como "No a la droga, no a la delincuencia, no a la inmigración ilegal" y, por el siguiente recorrido: San Agustín, Huesca, Quevedo, Hospital, Recaredo, Maldonado, Horno del Hospital, Viana, Balmes, Maldonado, Pie de la Cruz, finalizando en la Plaza de Juan de Villarrasa; acto administrativo que se declara contrario al artículo 21 de la Constitución Española y, por ende, nulo y sin efecto. Reconociendo, como situación jurídica individualizada, el derecho a celebrar la manifestación en el lugar, día y hora objeto de la comunicación. Con expresa imposición de las costas procesales a la Administración demandada.

10. COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

Sentencia de 22 de febrero de 2002

Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.

Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección 3.ª. Recurso núm. 191/1998

En la Villa de Bilbao, a veintidós de febrero de dos mil dos

Antecedentes de Hecho

PRIMERO.- El día 19 de Enero de 1.998 tuvo entrada en esta Sala escrito en el que el Letrado D. ... actuando en nombre y representación de ASOCIACIÓN SENIDEAK, interpuso recurso contencioso-administrativo contra la Resolución de 19 de noviembre de 1997 del Departamento de Interior del Gobierno Vasco desestimatoria del recurso ordinario interpuesto contra la Resolución del Director de Seguridad Ciudadana de 25 de agosto de 1997 por la que se impone a Senideak sanción de multa en cuantía de 50.001 ptas. como autora responsable de una falta grave prevista en el artículo 23.c) de la LO 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana; quedando registrado dicho recurso con el número 191/98.

La cuantía del presente recurso quedó fijada en 50.0001 ptas.

SEGUNDO.- En el escrito de demanda, en base a los hechos y fundamentos de derecho en ella expresados, se solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia por la que con estimación del recurso declare la anulación de la resolución del

Viceconsejero de Seguridad del Departamento de Interior del Gobierno Vasco, de 19 de noviembre de 1997, por la que se desestima el recurso Ordinario interpuesto por el recurrente contra la resolución del Director de Seguridad Ciudadana, de 25 de agosto de 1.997, por la que se impone al recurrente una sanción de 50.001 ptas., así como el restablecimiento de la situación jurídica perturbada, devolviendo al sindicato recurrente las cantidades retenidas como consecuencia de las Resoluciones citadas.

TERCERO.- En el escrito de contestación, en base a los hechos y fundamentos de derecho en ellos expresados, se solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia por la que desestime en su integridad el presente recurso contencioso administrativo por ser la Resolución impugnada, conforme a Derecho.

CUARTO.- El procedimiento se recibió a prueba, practicándose las que constan en autos.

QUINTO.- En los escritos de conclusiones, las partes reprodujeron las pretensiones que tenían solicitadas.

SEXTO.- Por resolución de fecha 18/02/02 se señaló el pasado día 20/02/02 para la votación y fallo de presente recurso.

SÉPTIMO.- En la substanciación del procedimiento se han observado los trámites y prescripciones legales.

Fundamentos de Derecho

PRIMERO.- Es objeto de impugnación en el presente recurso contencioso-administrativo la Resolución de 19 de noviembre de 1997 del Departamento de Interior del Gobierno Vasco desestimatoria del recurso ordinario interpuesto contra la Resolución del Director de Seguridad Ciudadana de 25 de agosto de 1997 por la que se impone a Senideak sanción de multa en cuantía de 50.001 ptas. como autora responsable de una falta grave prevista en el artículo 23.c) de la LO 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

SEGUNDO.- D. ..., Letrado actuando en nombre y representación de Senideak interesa en el suplico de la demanda que, con estimación del recurso, se declare la anulación de la Resolución impugnada, así como el restablecimiento de la situación jurídica perturbada, devolviendo al recurrente las cantidades retenidas como consecuencia de dicha resolución.

Aduce, en apoyo de su pretensión que Senideak no ha infringido el artículo 23.c) LO 1/92, por cuanto la manifestación realizada el 16 de agosto de 1996 por las calles de Donosti fue solicitada al Departamento de Interior del Gobierno Vasco el anterior 7 de agosto; solicitud que fue contestada el 9 de agosto de 1996 por el Viceconsejero de Seguridad mediante resolución que modificaba tanto la hora de inicio, retrasándola media hora, como el recorrido intermedio, pues las dos primeras y últimas calles seguían siendo las mismas; dicha resolución fue acatada por la recurrente, atrasando media hora el inicio de la manifestación y siguiendo el recorrido fijado por el Viceconsejero hasta donde pudo, siendo la única justificación del cambio, el provocar los menores contratiempos posibles, no cayendo en provocaciones, ni realizando acto diferente alguno al solicitado.

TERCERO.- La Letrada de los Servicios Jurídicos Centrales de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco se ha opuesto al recurso, alegando, en síntesis, que la autoridad gubernativa acordó entre otros extremos la modificación del itinerario de la manifestación, de forma motivada, modificación aceptada por Senideak, que no recurrió la resolución del Viceconsejero de Seguridad. La actora en ningún momento ha negado los hechos, por lo que debe concluirse que efectivamente hubo un incumplimiento de los términos en que la autoridad gubernativa fijó el discurrir de la manifestación, de donde se deriva la concurrencia de la infracción por la que se le sanciona, sin que pueda tomarse en consideración la supuesta "consulta" con los Agentes municipales, alegada de contrario, en primer lugar, porque ninguna prueba se ha aportado en el expediente que acredite la veracidad de tal "consulta" y, en segundo término, porque, aun suponiendo su veracidad, la misma no tendría efectividad alguna.

CUARTO.- La sanción impugnada se impuso a la recurrente por no respetar el itinerario de la manifestación establecido en la Resolución del Viceconsejero de Seguridad de fecha 9 de agosto de 1996, que modificaba el propuesto por Senideak en escrito de 7 de agosto de 1996, en él la asociación comunicaba la intención de realizar una encartelada con el lema "Presoak Euskal Herria" los días 16, 23 y 30 de agosto y 6 y 13 de septiembre de 1996, de las 20:00 a las 21:00 por las calles de Donostia conforme al siguiente recorrido: salida de la Plaza de la Constitución, para proseguir por las calles Mayor, Hernani, Andía, Miramar, Urbietta, San Martín, Loiola, Avenida Okendo, Mayor, para finalizar en la Plaza de la Constitución.

El Viceconsejero modificó tanto el horario de inicio, retrasándolo a las 20:30, como parte del itinerario, que fijó así: salida de la Plaza de la Constitución, para proseguir por las calles Mayor, Hernani, Loiola, Etxaide, Okendo, Mayor y final en la plaza de la Constitución. La actora aceptó la modificación, no haciendo uso de la posibilidad de impugnación prevista en el artículo 11 de la LO 9/1983, de 15 de julio, Reguladora del Derecho de Reunión.

El 16 de agosto de 1996, a las 30:34 horas, se concentran entre 250 y 300 personas y da comienzo la manifestación con el siguiente recorrido: salida de la Plaza de la Constitución, prosiguiendo por las calles Mayor, Hernani, Loiola, San Martín, Getaria, Avenida de la Libertad, Okendo, Boluevard y final en Plaza de la Constitución a las 21:35 horas. Constata además la Administración que a las 20:55 horas se produjeron enfrentamientos entre los manifestantes y transeúntes y a las 20:56 horas, 8 personas despliegan en la Plaza del Buen Pastor una pancarta con el lema "Euskal Presoak Euskal Herria".

De lo narrado da cuenta el informe nº 590X9600021 elaborado por el Agente nº prof. 11016, que goza de presunción de veracidad, en virtud de lo dispuesto en el artículo 37 de la LOPSC y artículo 137.3 de la Ley 30/1992, sin que por la recurrente se haya articulado prueba en contrario. Existe, por tanto, prueba de cargo que enerva la presunción de inocencia.

No discute la recurrente los hechos descritos, reconociendo que alteró el itinerario autorizado, mas justifica el cambio, alegando que tras seguir el recorrido fijado por el Viceconsejero, esto es, Plaza de la Constitución, Mayor, Hernani, Loiola, una vez llegado a este punto y debido a las aglomeraciones existentes en Donosti a causa de la Semana Grande, la cabecera de la manifestación, tras consultar con los Agentes muni-

cipales, que la precedían, decidió modificar el recorrido al objeto de causar los menores contratiempos posibles y seguir uno nuevo improvisado sobre la marcha para evitar las aglomeraciones, tras lo que la manifestación finalizó en el lugar acordado.

En base a lo anterior, imputa a la resolución recurrida falta de valoración de la conducta subjetiva de la organización convocante, que se orientó a evitar problemas de tránsito y de orden público, cuando en coordinación con los Agentes de la Policía Municipal, modificó el recorrido al objeto de transitar por las calles más apropiadas en función del tamaño y gente, calmando a los manifestantes para que no cayeran en las provocaciones de grupos organizados de transeúntes.

Las alegaciones así efectuadas devienen ineficaces: cierto es que, tanto el Tribunal Supremo como el Tribunal Constitucional vienen sosteniendo en jurisprudencia constante la aplicación al derecho administrativo sancionador, aunque con ciertos matices, de los principios del Derecho Penal, por ser ambas manifestaciones del ejercicio del "*ius puniendi*" del Estado, y entre ellos, la tipicidad, la culpabilidad y la adecuación de las sanciones con la entidad de la infracción, más no se debe olvidar que mientras en el ámbito penal prima el resultado de peligro o lesión de un bien jurídico determinado, en derecho administrativo basta la mera inobservancia o culpa levísima.

A la anterior consideración ha de añadirse que la ausencia del elemento culpabilístico lo funda la actora en la existencia de causa para proceder al cambio del recorrido fijado por la Autoridad competente, amparada por la aceptación de los Agentes municipales, resultando que las afirmaciones vertidas en el recurso sobre lo acaecido carecen del más mínimo soporte fáctico, pues únicamente se propuso prueba consistente en que se oficiara al Ayuntamiento de Donostia a fin de que el funcionario competente expidiera certificación sobre los hechos que estiman justificativos de la modificación sancionada, sin embargo, dicha prueba ha resultado infructuosa, en la medida en que el Agente de Tráfico de servicio el día 16 de agosto de 1966 reconoce que en ocasiones se ha variado el itinerario por algún motivo, más no recuerda lo ocurrido ese día.

No existe prueba, por tanto, de causa alguna justificativa del cambio de recorrido, ni de la previa consulta con la Policía Municipal; repárese en que además la recurrente se refiere a las aglomeraciones provocadas por la Semana Grande de Donosti que se celebraba esos días, sin introducir datos más concretos, cuando precisamente esa circunstancia fue valorada por el Viceconsejero de Seguridad, conforme informe del Concejal-Delegado de Vías Públicas y Seguridad del Ayuntamiento de Donostia, para modificar el itinerario propuesto por la asociación convocante.

Acreditada la alteración del recorrido autorizado, y, por ende, la comisión de la infracción, la sanción ha de declararse correcta y conforme a derecho, lo que comporta la desestimación del recurso.

QUINTO.- No ha lugar a efectuar imposición de costas en la presente fase procesal, al no apreciar la Sala mala fe o temeridad alguna (artículo 131.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956, aplicable en virtud de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Novena de la Ley 29/1998, de 13 de julio).

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

Fallo

Que debemos DESESTIMAR y desestimamos el recurso contencioso-administrativo nº 191/98 interpuesto por el Letrado D. ... en nombre y representación de Senideak contra la resolución de 19 de noviembre de 1997 del Departamento de Interior del Gobierno Vasco desestimatoria del recurso ordinario interpuesto contra la resolución del Director de Seguridad Ciudadana de 25 de agosto de 1997 por la que se impone a la recurrente sanción de multa en cuantía de 50.001 ptas. como autora responsable de una falta grave prevista en el artículo 23.c) de la lo 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana, sin que se realice especial mención a las costas devengadas en este proceso.

Sentencia de 30 de enero de 2002

Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.

Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección 3.ª. Recurso núm. 250/2002

En la Villa de Bilbao, a 30 de enero de dos mil dos

Antecedentes de Hecho

PRIMERO.- El día 25 de enero de 2002 tuvo entrada en esta Sala escrito en el que D^a ... y actuando en nombre y representación de ASOCIACIÓN DE VECINOS DE AÑORGA-TXIKI y de la ASOCIACIÓN DEL HOGAR DEL JUBILADO GURE KABIYA- de Añorga, interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución del Director de Seguridad Ciudadana del Departamento de Interior del Gobierno Vasco, de fecha 22 de enero de 2002, por la que se procede a la modificación y, en su defecto, prohibición de las manifestaciones comunicadas por los recurrentes, entre otras entidades, para su realización los días 31 de enero, 5, 13 y 19 de febrero de 2002, de 19,30 a 20,45 horas, en el barrio de Añorga de San Sebastián; quedando registrado dicho recurso con el número 250/02.

SEGUNDO.- Por providencia de la misma fecha, se tuvo por interpuesto dicho recurso en materia 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 día 29 de enero a las once horas, con designación de Magistrado Ponente, que recayó en D. ...

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 substanciación del procedimiento se han observado los trámites y prescripciones legales.

Fundamentos de Derecho

PRIMERO.- Se tramita por el procedimiento especial prevenido en el art. 122 de la Ley 29/98, de 13 de julio, el presente recurso contencioso administrativo, que tiene por objeto la impugnación de la resolución del Director de Seguridad Ciudadana del Gobierno Vasco, de fecha 22 de enero de 2002, por la que se dispone la modificación y, en su defecto, prohibición "de las manifestaciones comunicadas por la Asociación de Vecinos "Rekalde - Añorga - Añorga Txiki" y otros, a celebrarse entre las 19,30 y las 20,45 horas de los días 31 de enero, 5, 13 y 19 de febrero de 2002, debiendo celebrarse entre las 11,45 y las 12,45 horas de los días 3, 10, 17 y 24 de febrero de 2002, respectivamente, transcurriendo las mismas dejando libre al menos uno de los carriles de circulación de la vía por la que discurre".

El recurrente considera que no existen razones fundadas de alteración del orden público con peligro para personas y bienes que hagan necesaria la adopción de la modificación administrativamente acordada, habiéndose realizado, previamente, manifestaciones en idéntico lugar sin que se hayan producido alteraciones de orden público por lo que la resolución adolece de incoherencia y, finalmente, estiman que carece de motivación; razones por las que interesa la revocación de la resolución recurrida.

El representante legal de la Administración demandada interesó la confirmación de la resolución recurrida.

La representación del Ministerio Fiscal, interesó la estimación del recurso y subsiguiente nulidad de la resolución recurrida.

SEGUNDO.- El art. 21.2 de la Constitución Española establece que en los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones, se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas y bienes.

El contenido de este derecho fundamental ha sido objeto de análisis por el Tribunal Constitucional en las sentencias 36/82, 59/90 y 66/95.

En la sentencia 66/95 el Tribunal Constitucional define el derecho señalando que constituye "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 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- (por todas, STC 85/88).

La segunda de ellas, STC 59/90, ha dicho que el deber de preaviso previsto en el art. 8 de la Ley Orgánica 9/83, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión, no constituye una solicitud de autorización, pues el ejercicio de ese derecho fundamental se impone por su eficacia inmediata y directa sin que pueda conceptuarse como un derecho de configuración legal, sino tan sólo una declaración de conocimiento a fin de que la autoridad administrativa pueda adoptar las medidas pertinentes para posibilitar tanto el ejercicio en libertad del derecho de los manifestantes, como la protección de los derechos y bienes de titularidad de terceros, estando legitimada, en orden a alcanzar tales objetivos a modificar las condiciones del ejercicio del derecho de reunión e

incluso a prohibirlo siempre que concurren los motivos que la Constitución exige y previa la realización del oportuno juicio de proporcionalidad.

No obstante, señala el Tribunal Constitucional en la sentencia citada, que 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. El primer requisito impuesto por la Constitución para poder aplicar el límite del art. 21.2 es la existencia de "razones fundadas" de alteración del orden público. Para que pueda prohibirse una concentración no basta, pues, la mera sospecha o la posibilidad de que la misma produzca esa alteración, sino que quien adopta esta decisión debe poseer datos objetivos suficientes, derivados de las circunstancias de hecho concurrentes en cada caso, a partir de los que cualquier persona en una situación normal pueda llegar racionalmente a la conclusión, a través de un proceso lógico basado en criterios de experiencia, que la concentración producirá con toda certeza el referido desorden público. En segundo lugar, y como consecuencia de lo dicho anteriormente, las concentraciones tan sólo pueden prohibirse, en aplicación del límite previsto en el art. 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, entendiéndose 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.

La sentencia del Tribunal Constitucional 66/95, refiriéndose al supuesto concreto de concentraciones que afectan a la circulación de vehículos por las vías públicas establece que desde la perspectiva del artículo 21 de la Constitución no puede invocarse una genérica conflictividad circulatoria para restringir el ejercicio del derecho de reunión o manifestación, debiendo ponderarse caso a caso "todas las circunstancias específicas concurrentes en cada una de las reuniones que pretendan llevarse a cabo al objeto de determinar si efectivamente existen razones fundadas para creer que el colapso circulatorio tendrá las características y los efectos de 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 59/90, 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".

Esa ponderación casuística -continúa la STC 66/95- corresponde hacerla a los poderes públicos y en especial a la autoridad gubernativa que,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 proscrita; y, c) justificar la imposibilidad de adoptar las medidas preventivas necesarias para conjurar esos peligros y permitir el efectivo ejercicio del derecho fundamental.

La autoridad gubernativa debe arbitrar las medidas adecuadas para garantizar que las concentraciones puedan llevarse a cabo en los lugares y horas programados sin poner en peligro el orden público; desviando, por ejemplo, el tráfico por otras vías o prohibiendo la ocupación prolongada de las calzadas y disponiendo los instrumentos necesarios para hacer efectiva tal prohibición. Sólo podrá restringirse el ejercicio del derecho de reunión cuando estas medidas preventivas resulten imposibles de adoptar, o sean infructuosas para alcanzar el fin propuesto -por ejemplo porque no permitan hacer accesible la zona afectada-, o sean desproporcionadas -por ejemplo, cuando los posibles itinerarios alternativos supongan retrasos o rodeos irrazonables-.

En definitiva concluye el Tribunal Constitucional en sentencia 42/2000, de 14 de febrero "no cualquier corte de tráfico o invasión de calzadas puede incluirse en los límites del art. 21.2 CE", ya que desde la perspectiva de este precepto constitucional "para poder restringir el derecho de reunión deberán ponderarse, caso a caso, todas las circunstancias específicas concurrentes en cada una de las reuniones" entre las que figura el deber de la autoridad gubernativa de "arbitrar las medidas adecuadas para garantizar que las concentraciones puedan llevarse a cabo en los lugares y horas programadas sin poner en peligro el orden público", y "sólo en los supuestos muy concretos" en los que tras la ponderación de estas 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 de manifestación (STC 66/1995, FJ 3).

TERCERO.- En aplicación de la doctrina constitucional expuesta corresponde a este Tribunal examinar si la resolución administrativa recurrida efectúa un juicio ponderativo racional, adecuado y fundado de las circunstancias concurrentes y obrantes en el expediente administrativo, consecuencia del cual resulte justificada la necesidad de adoptar la medida de modificación de las concentraciones comunicadas; y, en el caso de que la respuesta a la anterior cuestión sea afirmativa examinar si la concreta medida acordada -modificación de los días y horas de las concentraciones- resultan, a su vez, justificadas o si por el contrario desvirtúan e impiden el legítimo ejercicio del derecho constitucional de reunión y manifestación.

Para realizar el examen de legalidad de la resolución administrativa recurrida se ofrecen al Tribunal como datos de hecho los siguientes:

- 1º) A las 20,45 horas del día 20 de enero de 2002 se presentó ante la Administración recurrida comunicación sobre manifestación o reunión a celebrar los días 31 de enero, 5, 13 y 19 de febrero de 2002, en barrio de Añorga (Donostia) iniciándose a las 19,30 horas y finalizando a las 20,45 horas, indicando el itinerario de la manifestación.
- 2º) La Administración demandada dictó, seguidamente, la resolución recurrida.
- 3º) Obra en el expediente administrativo un único informe de la Dirección General de Carreteras de la Diputación Foral de Guipúzcoa, de fecha 27 de noviembre de 2001, haciendo referencia a problemas circulatorios ocurridos en mayo de 2001 que mejoraron con posterioridad debido al incremento de patrullas de la Ertzaintza -como consecuencia de manifestaciones idénticas a la que nos ocupa.

De los anteriores hechos es obligado concluir que la resolución administrativa recurrida incumple con los requisitos constitucionales exigidos para adoptar la decisión de modificación de las concentraciones comunicadas. En efecto, la motivación de la resolución recurrida se funda en la reiteración de las manifestaciones en la carretera nacional I, que requiere tomar.....ciertas medidas que minimicen el peligro que las mismas producen y que afecta no sólo al tráfico rodado, sino también a los participantes en el acto y a los usuarios en la vía, con situaciones como las referenciadas en el escrito de la Diputación Foral de Guipúzcoa en el que se observa el temor fundado a que se produzcan daños irreparables en el transcurso de las manifestaciones.....

Es así que al basarse la resolución recurrida en un informe desvinculado de las concentraciones comunicadas para los días 31 de enero, 5, 13 y 19 de febrero, en cuanto de fecha anterior a la comunicación iniciadora del expediente (de fecha 20-I-01), y en cuanto referido a problemas circulatorios observados en mayo del año 2001 (casi un año antes del escrito iniciador del expediente) debe convenirse, con la recurrente, que la resolución resulta incoherente en cuanto no explica las razones, actuales, concretas y determinadas que le llevan a colegir se producirá una alteración del orden público.

En idéntico sentido la resolución impugnada hace referencia al temor fundado de que se produzcan daños irreparables en el transcurso de manifestaciones, sin que en manera alguna especifique cuáles son los datos, actuales, concretos y determinados, que le llevan a deducir la situación de riesgo o peligro potencial de producción de daños irreparables, limitándose a compartir el temor fundado de otra Administración.

Finalmente la Administración en ningún momento hace referencia alguna, en la resolución recurrida a la imposibilidad de adoptar las medidas preventivas necesarias para conjurar los supuestos peligros de que se produzcan los daños irreparables que teme en el transcurso de las manifestaciones; no hace referencia a que las concentraciones -cuya duración es de una hora y cuarto- produzcan prolongados colapsos circulatorios; impidan el acceso a determinadas zonas o núcleos de población, o imposibiliten la prestación de servicios esenciales con incidencia en la seguridad de personas o bienes; y ni tan siquiera a la inexistencia de vías alternativas para el desvío del tráfico.

Lo anteriormente razonado obliga a la estimación del recurso jurisdiccional interpuesto y anulación de la resolución administrativa impugnada por no ser conforme a derecho.

CUARTO.- De conformidad a lo prevenido en el artículo 139.1 de la LJCA no concurren méritos para hacer expresa imposición de las costas procesales a ninguna de las partes.

VISTOS los preceptos legales citados y demás pertinentes y de general aplicación este TRIBUNAL dicta el siguiente

Fallo

Que debemos ESTIMAR y estimamos el recurso contencioso-administrativo nº 250 de 2002 interpuesto por la Procuradora Sra. ..., en nombre y representación de la asociación de vecinos de Añorga-Txiki y de la Asociación Del Hogar Del Jubilado Gure Kabiya De Añorga, contra la resolución de 22 de enero de 2002 del Director de

Seguridad Ciudadana del Departamento de Interior del Gobierno Vasco por el que se modifica y, en su defecto, se prohíben las manifestaciones comunicadas a celebrar entre las 19,30 horas y las 20,45 horas de los días 31 de enero, 5, 13 y 19 de febrero de 2002, la cual debemos anular y anulamos.

Todo sin hacer expreso pronunciamiento en costas.

Sentencia de 8 de marzo de 2002

Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.

Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección 3.ª. Recurso núm. 1113/1998

En la Villa de Bilbao, a ocho de marzo de dos mil dos

Antecedentes de Hecho

PRIMERO.- El día 13 de marzo de 1.998 tuvo entrada en esta Sala escrito en el que la Procuradora D^a. ... actuando en nombre y representación de H.B., interpuso recurso contencioso administrativo contra la Resolución de 18 de Febrero de 1998 del Viceconsejero de Seguridad del Gobierno Vasco que resuelve desestimar el recurso ordinario interpuesto por los letrados D. ... y Dña. ... en representación de la asociación política H. B. frente a anterior resolución de 6 de Octubre de 1.997 del Director de Seguridad Ciudadana que impuso a la asociación recurrente una multa de 300.000 ptas. como autora responsable de una falta grave determinada en el artículo 23.c) de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, quedando registrado dicho recurso con el número 1113/98.

La cuantía del presente recurso quedó fijada en 300.000 ptas.

SEGUNDO.- En el escrito de demanda, en base a los hechos y fundamentos de derecho en ella expresados, se solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia por la que se acuerde la ilegalidad de la resolución de 18 de Febrero de 1.998 del Departamento de Interior del Gobierno Vasco objeto de la presente demanda, estimando todo lo aquí alegado y por lo tanto acordando no haber lugar la imposición de sanción alguna, con expresa imposición de las costas a la Administración, por su temeridad y mala fe.

TERCERO.- En el escrito de contestación, en base a los hechos y fundamentos de derecho en ellos expresados, se solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia por la que desestime aquélla y confirme, por ajustada a derecho, la resolución recurrida.

CUARTO.- El procedimiento se recibió a prueba, practicándose las que constan en autos.

QUINTO.- En los escritos de conclusiones, las partes reprodujeron las pretensiones que tenían solicitadas.

SEXTO.- Por resolución de fecha 4/03/02 se señaló el pasado día 6/03/02 para la votación y fallo de presente recurso.

SÉPTIMO.- En la substanciación del procedimiento se han observado los trámites y prescripciones legales.

Fundamentos de Derecho

PRIMERO.- Se impugna a través del presente recurso contencioso administrativo, la resolución de 18 de febrero de 1.998 del Viceconsejero de Seguridad del Gobierno Vasco que resuelve desestimar el recurso ordinario interpuesto por los letrados D. ... y Dña. ... en representación de la asociación política H. B. frente a anterior resolución de 6 de Octubre de 1.997 del Director de Seguridad Ciudadana que impuso a la asociación recurrente una multa de 300.000 ptas. como autora responsable de una falta grave determinada en el artículo 23.c) de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

La parte recurrente ejercita pretensión anulatoria en relación con el acto administrativo recurrido, aduciendo en sustento de tal pretensión como motivos impugnatorios los que pueden enunciarse como sigue: a) Improcedencia de la sanción impuesta, toda vez que se imputa una infracción artículo 23.c) de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana por haber incumplido los artículos 8 y siguientes de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, lo que no es cierto habida cuenta que existe una resolución del Director de Seguridad Ciudadana prohibiendo expresamente la realización de concentraciones para los días 4, 11, 18 y 25 de Abril de 1.996, de ahí que no quepa sancionar por falta de comunicación pues la prohibición denota que sí hubo tal comunicación, como lo pone de manifiesto el que se resuelva previamente sobre ello. De otro lado, la resolución prohibitiva no fue comunicada a H. B. por lo que esta coalición entendió que estaba autorizada; b) La sanción impuesta es asimismo improcedente porque, si el bien jurídico protegido por la Ley de referencia es la seguridad ciudadana, no es posible sancionar cuando, como es el caso, no hubo desórdenes o alteración del orden público que provocase peligro inmediato para las personas o bienes; c) Infracción del derecho a la presunción de inocencia garantizado por los artículos 24.2 de la C. E. y 137.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, dado que la resolución combatida no hace referencia alguna a la existencia de desórdenes, daños o simplemente peligro para las personas y los bienes y d) No consta en el expediente administrativo la ratificación de los agentes de la autoridad que realizan los informes que originan el inicio del expediente sancionador, sin que a estos efectos quepa otorgar virtualidad alguna al informe suscrito por el Jefe Superior de Policía de Bilbao que obra al folio 19 del expediente, al no ser ratificación, de las informaciones de los funcionarios que obran al folio 2; de suerte que, según se esgrime, no habiéndose producido la ratificación en la forma prevista en el artículo 37 de la Ley Orgánica 1/1992 y, habiéndose negado los hechos imputados, las informaciones de los funcionarios carecen de valor jurídico para constituirse en prueba de cargo.

La defensa de la Administración demandada se opone a los motivos y pretensiones deducidos de contrario, solicitando la desestimación del recurso por sostener la conformidad a derecho del acto administrativo recurrido.

SEGUNDO.- El primer motivo del recurso no puede prosperar toda vez que, con

la atención puesta en el expediente, se observa efectivamente la existencia de una resolución de 2 de abril de 1.996 del Director de Seguridad Ciudadana por la que se prohíbe la celebración de las reuniones convocadas para los días 4, 11, 18 y 25 de abril de 1.996 en la Plaza del Buen Pastor de Donostia por la Mesa Nacional de la Asociación Política H. B.

En dicha resolución se reseña, en lo que ahora importa, que se ha tenido conocimiento el 29 de septiembre de 1.995, a través de las noticias que ofrecen diversos medios de comunicación, de la convocatoria de concentraciones los jueves a las 20 horas en la Plaza del Buen Pastor de Donostia, con el lema "Libertad para Euskal Herria", promovidas y organizadas por la Mesa Nacional de la asociación política H.B., frente a las concentraciones previamente comunicadas por los trabajadores de Alditrans en el mismo lugar y a la misma hora, mientras persistan estas últimas.

Asimismo se hace constar que no se ha realizado la comunicación preceptiva de las citadas reuniones a la autoridad gubernativa.

Se sigue de lo anterior que, afirmándose por la Administración la inexistencia de comunicación preceptiva a la autoridad gubernativa, extremo éste que no ha quedado desvirtuado por prueba en contrario, la conducta de la actora tiene perfecto encaje en el artículo 23.c) de la Ley Orgánica 1/1992 pues, tipificándose por dicho precepto que "la celebración de reuniones en lugares de tránsito público o de manifestaciones, incumpliendo lo preceptuado en los artículos 8, 9, 10 y 11 de la Ley Orgánica 9/1983, reguladora del Derecho de Reunión, cuya responsabilidad corresponde a los organizadores o promotores, siempre que tales conductas no sean constitutivas de infracción penal", ha de estimarse que la actuación probatoria en que se funda la resolución administrativa sancionadora proporciona un resultado suficientemente revelador del hecho sancionado, que no es otro que el día 11 de abril de 1.996, a las 20 horas, se celebró una concentración no comunicada, integrada por aproximadamente 350 personas y con el lema "Euskal Herria Askatu" promovida por la Mesa Nacional de la asociación política "H. B.", en la calle Loiola de Donostia, dado que un cordón policial impedía el acceso a la plaza del Buen Pastor, como una más de las que se vienen celebrando todos los jueves paralelamente a las convocadas por la organización "Denon Artean Paz y Reconciliación...".

Sin que a la conclusión así establecida quepa oponer la argumentación de la recurrente en orden a hacer valer que la resolución expresa prohibiendo la concentración denota la previa existencia de comunicación pues ni esto es necesariamente así, ni, desde luego, fue lo acontecido en el supuesto que aquí se examina como, por otro lado, se deduce de los antecedentes de hecho de la resolución del Director de Seguridad Ciudadana de 2 de abril de 1.996 en la que se expresa que se tuvo conocimiento de la convocatoria por los medios de comunicación, ni consta en las actuaciones, ni se ha llegado a acreditar que la actora efectuara la preceptiva comunicación a que venía obligada.

Es por ello que, no habiéndose efectuado la preceptiva comunicación a la autoridad gubernativa tampoco puede reprochársele a ésta el que no comunicara a la asociación actora su decisión de 2 de abril de 1.996.

TERCERO.- Igual suerte adversa ha de correr el segundo de los motivos que se esgrimen en fundamento de la pretensión anulatoria y que se hace residenciar en la inexistencia de desórdenes o alteraciones del orden público que provoque peligro

inmediato para las personas o bienes pues tal alegación no desvirtúa la realidad de los hechos determinantes de la sanción cual es la celebración de una concentración a las 20 horas del día 11 de abril de 1.996 en la calle Loiola de Donostia sin cumplir el requisito establecido en el artículo 8 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión, de comunicación previa a la autoridad gubernativa.

CUARTO.- Tampoco es de apreciar la vulneración del principio de presunción de inocencia que de la resolución impugnada se predica.

De entrada, se ha de señalar que la parte actora en momento alguno niega la realidad de la celebración de la manifestación; por otro lado, y como ya se ha dicho anteriormente, la circunstancia alegada de que no se hayan producido desórdenes, daños, ni peligro para las personas y los bienes es un dato que deviene inoperante a la hora de apreciar la existencia de la infracción administrativa imputada; y lo que se ofrece más relevante, la entidad actora no ha llegado a acreditar que efectuara la preceptiva comunicación en tanto que sí consta demostrada la celebración de la concentración, existiendo suficiente prueba de cargo constituida por la comunicación de 30 de abril de 1.996 de la Jefatura de la Ertzainetxea de Donostia que obra a los folios 38 a 45 del expediente, desvirtuadora del principio de presunción de inocencia que se alega.

QUINTO.- Finalmente, tampoco es de atender el alegato de que no consta en el expediente administrativo la ratificación de los agentes de la autoridad que realizan los informes que originan el expediente sancionador lo que, según denuncia la parte recurrente, supone infringir el artículo 37 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero.

En efecto, el citado precepto establece que en los procedimientos sancionadores que se instruyan en las materias objeto de esta Ley, las informaciones aportadas por los Agentes de la Autoridad que hubiesen presenciado los hechos, previa ratificación en caso de haber sido negados por los inculpados, constituirán base suficiente para adoptar la resolución que proceda, siempre salvo prueba en contrario, y sin perjuicio de que los Agentes deban aportar al expediente todos los elementos probatorios disponibles; de modo que la ratificación cuya ausencia se denuncia por la parte actora sólo será preceptiva en el caso de que se nieguen los hechos por parte del sancionado, presupuesto éste que no concurre en el supuesto enjuiciado.

SEXTO.- Las anteriores consideraciones conducen a la consecuencia de desestimar el presente recurso; sin que, atendidas las circunstancias a que se refiere el artículo 131.1 de la Ley Jurisdiccional de 1956, proceda efectuar especial pronunciamiento en cuanto a las costas causadas.

Fallo

Que con DESESTIMACIÓN del presente recurso contencioso administrativo nº 1113/98 interpuesto por la procuradora D^a.... en nombre y representación de H.B. contra la resolución de 18 de febrero de 1.998 del Viceconsejero de Seguridad del Gobierno Vasco que resuelve desestimar el recurso ordinario interpuesto por los Letrados D. ... y D^a. en representación de la asociación política H.B. frente a anterior resolución de 6 de octubre de 1.997 del Director de Seguridad Ciudadana que impuso a la asociación

recurrente una multa de 300.000 ptas. como autora responsable de una falta grave determinada en el artículo 23.c) de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, debemos declarar y declaramos:

PRIMERO.- que la resolución administrativa impugnada es conforme a derecho y, por ello, debemos confirmarla y la confirmamos.

SEGUNDO.- no hacer expresa imposición de las costas devengadas en el presente proceso.

Sentencia de 8 de marzo de 2002
Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.
Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección 3.ª. Recurso núm. 1358/1998
En la Villa de Bilbao, a ocho de marzo de dos mil dos

Antecedentes de Hecho

PRIMERO.- El día 27 de Marzo de 1998 tuvo entrada en esta Sala escrito en el que D^a. ... actuando en nombre y representación de H.B., interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución de la Viceconsejería de Seguridad del Departamento de Interior del Gobierno Vasco, de 3 de marzo de 1998, por la que, con confirmación de la dictada por la Dirección de Seguridad Ciudadana con fecha de 13 de octubre de 1997, se impone a la recurrente la sanción de multa de 300.000 pesetas, como autora responsable de la comisión de una infracción tipificada como falta grave en el artículo 23.c) de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana; quedando registrado dicho recurso con el número 1358/98.

La cuantía del presente recurso quedó fijada en autos.

SEGUNDO.- En el escrito de demanda, en base a los hechos y fundamentos de derecho en ella expresados, se solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia por la que se acuerde la ilegalidad de la Resolución de 3 de marzo de 1998 del Departamento de Interior del Gobierno Vasco objeto de la presente demanda, estimando lo alegado y por lo tanto acordando no haber lugar a la imposición de sanción alguna, con expresa imposición de las costas a la Administración, por su temeridad y mala fe, con todo lo demás a que haya lugar en Derecho.

TERCERO.- En el escrito de contestación, en base a los hechos y fundamentos de derecho en ellos expresados, se solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia por la que desestime el recurso contencioso-administrativo por ser la Resolución conforme a Derecho.

CUARTO.- El procedimiento se recibió a prueba, practicándose con el resultado que obra en los autos.

QUINTO.- En los escritos de conclusiones, las partes reprodujeron las pretensiones que tenían solicitadas.

SEXTO.- Por resolución de fecha 09/03/02 se señaló el pasado día 6/03/02 para la votación y fallo de presente recurso.

SÉPTIMO.- En la substanciación del procedimiento se han observado los trámites y prescripciones legales.

Fundamentos de Derecho

PRIMERO.- *A) Objeto del proceso.*

La asociación política recurrente H.B., ejercita en ese proceso la pretensión anulatoria en relación con la resolución de la Viceconsejería de Seguridad del Departamento de Interior del Gobierno Vasco, de 3 de marzo de 1998, por la que, con confirmación de la dictada por la Dirección de Seguridad Ciudadana con fecha 13 de octubre de 1997, se impone a la recurrente la sanción de multa de 300.000 pesetas, como autora responsable de la comisión de una infracción tipificada como falta grave en el artículo 23.c) de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

La sanción se impone como consecuencia de la imputación a la recurrente del siguiente cargo:

El 7 de diciembre de 1995, entre las 20:00 horas y las 20:20 horas, la asociación política H.B. organizó una concentración bajo el lema Euskal Herria Askatu en la calle Loyola de Donostia-San Sebastián, con incumplimiento de la obligación de comunicar por escrito su celebración a la autoridad gubernativa y con incumplimiento de la resolución prohibitiva dictada por el Director de la Seguridad Ciudadana de 15 de noviembre de 1995.

B) Posición de la parte demandante.

En el apartado del escrito de demanda enunciado como Fundamentos de Derecho, la defensa de la parte recurrente se limita a consignar: Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero de Seguridad Ciudadana, Ley de Procedimiento Administrativo, Constitución Española, sin efectuar razonamiento jurídico alguno referido a los motivos de impugnación que se deducen del apartado de Hechos. Este defecto en la formulación del escrito de demanda no ha impedido, sin embargo, que la defensa de la Administración demandada haya podido efectuar oposición a los motivos de impugnación que pueden enunciarse como:

- a) Invalidez de la resolución recurrida al fundarse en el incumplimiento de la resolución del Departamento de Interior del Gobierno Vasco de 15 de noviembre de 1995 que no fue comunicada a la asociación política recurrente.
- b) Vulneración del derecho de presunción de inocencia. Inexistencia de prueba de cargo al no haberse producido la ratificación en el procedimiento sancionador del Agente de la Autoridad que realiza el informe que da origen a la incoación del procedimiento sancionador.
- c) Aplicación indebida del tipo sancionador, al no haberse producido daños a las personas ni a los bienes en razón de la actuación sancionada.

C) Posición de la Administración demandada.

La defensa de la Administración demandada se opone al recurso e interesa su desestimación.

Alega, en síntesis, que:

- a) La resolución del Director de la Seguridad Ciudadana de 15 de noviembre de 1995 fue notificada a las 21 horas del día 15 de noviembre de 1995, tal como se acredita al folio 1 del expediente administrativo. Dicha resolución prohibitiva se refiere a la manifestación convocada por la asociación política recurrente para su celebración el día 7 de diciembre de 1995 delante de la catedral del Buen Pastor. Esta convocatoria no había sido comunicada a la autoridad gubernativa.
- b) Los hechos no fueron negados en el procedimiento sancionador por la asociación política recurrente. Por lo que no resultaba necesaria la ratificación en el procedimiento de la denuncia formulada por los Agentes de la autoridad.
- c) El relato de los hechos acreditados define la infracción de la falta grave prevista en el artículo 23.1 c) de la Ley Orgánica 1/1992, de Protección de la Seguridad Ciudadana. La tipificación de la infracción no requiere de la existencia de desórdenes públicos o alteración de la seguridad ciudadana.

SEGUNDO.- Acreditación en el expediente administrativo de los hechos imputados.

Obra a los folios 1 a 11 del expediente administrativo certificación de la resolución dictada con fecha de 15 de noviembre de 1995 por la Dirección de Seguridad Ciudadana del Departamento de Interior del Gobierno Vasco por la que, entre otras, se prohíbe la celebración de la reunión convocada por la asociación política recurrente para celebrarse el día 7 de diciembre a las 20 horas en la Plaza del Buen Pastor de Donostia-San Sebastián bajo el lema "Libertad para Euskal Herria". Reunión que, según se consigna en la resolución gubernativa, no había sido objeto de comunicación preceptiva teniéndose conocimiento de ella a través de la publicación de la convocatoria en los medios de comunicación social. Consta, la Diligencia de notificación de la resolución prohibitiva practicada en la sede social de la asociación política convocante a las 21 horas del 15 de noviembre de 1995.

Asimismo, a los folios 22 a 29 del expediente administrativo se documenta las comparecencias de los Agentes de la Policía de la Comunidad Autónoma del País Vasco nº 13023, 14170 y 10383 en las que se recogen las manifestaciones de los Agentes intervinientes dando cuenta de que los promotores de la manifestación intentaron realizar la concentración en la Plaza del Buen Pastor a las 20 horas del día 7 de diciembre de 1995 frente a la concentración convocada por los trabajadores de la empresa "Alditrans, S. L." para recabar la liberación de D. José María A. entonces secuestrado por la organización terrorista ETA; que la concentración convocada por la asociación política ahora recurrente fue impedida por Agentes de la Ertzaintza y que las personas asistentes se dirigieron entonces a la calle San Ignacio de Loyola, colindante con la Plaza del Buen Pastor procediendo a corear los eslóganes que se citan "contra la Ertzaintza y contra los reunidos para la liberación de Aldaia, así como a favor de E.T.A.".

No se ha afirmado por la parte actora, ni, tampoco, se deduce del expediente admi-

nistrativo, que la asociación política recurrente ejercitara la pretensión de invalidez del acto de intervención administrativa a través del cauce del proceso jurisdiccional sumario previsto en el artículo 11 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, Reguladora del Derecho de Reunión. Por lo que, en su defecto, no puede quebrarse en este proceso la presunción de validez de la resolución de la Dirección de Seguridad Ciudadana de 15 de noviembre de 1995.

TERCERO.- Las manifestaciones del Agente de la autoridad cumplen con los requisitos del artículo 37 de la Ley Orgánica 1/1992, de Protección de la Seguridad Ciudadana, para constituir prueba de cargo. No se aprecia vulneración del derecho a la presunción de inocencia.

El artículo 137 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, traslada al ejercicio de la potestad sancionadora administrativa la garantía de que los procedimientos sancionadores respetarán la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario.

Este derecho, con encaje en el artículo 24.2 de la Constitución, garantiza que la actuación administrativa sancionadora esté basada en actos o medios probatorios de cargo o inculpativos de la conducta reprochada; que la carga de la prueba corresponda a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia; y que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio.

Pero es lo cierto que en el procedimiento administrativo (folios 22 a 30 del expediente administrativo) se han practicado, como prueba de cargo, las declaraciones de los funcionarios intervinientes de la Policía Autónoma Vasca a las que ya se ha hecho referencia en el anterior Fundamento Jurídico.

La cualidad de funcionario que presencia los hechos en el ejercicio del cargo predicable del testigo, lejos de constituir una tacha de fiabilidad respecto de su testimonio le convierte en un testigo hábil cuyas manifestaciones gozan del valor y de la fuerza probatoria dispuesta por el artículo 37 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana (declarado constitucional por el Tribunal Constitucional en la sentencia 341/1993, de 18 de noviembre).

A cuyo tenor, en los procedimientos sancionadores que se instruyan en las materias objeto de dicha Ley, las informaciones aportadas por los Agentes de la autoridad que hubiesen presenciado los hechos, previa ratificación en el caso de haber sido negado por los inculpadados, constituirán base suficiente para adoptar la resolución que proceda; siempre salvo prueba en contrario y sin perjuicio de que los Agentes deban aportar al expediente todos los elementos probatorios disponibles.

En las alegaciones efectuadas en el procedimiento administrativo por la representación de la asociación política inculpada (folios 71 a 74 del expediente administrativo) no se produce una negativa de los hechos referenciados, por lo que la constitución de la prueba de cargo no requería de ratificación en el procedimiento.

Debe concluirse, por ello, que las informaciones de los Agentes de la Autoridad constituyen un medio de prueba sobre los hechos directamente constatados por los mismos; y que, en el caso de que sobre los hechos así constatados pueda llegar a fundarse un juicio de existencia de responsabilidad administrativa, dichas informaciones habrán de tenerse como una prueba hábil -STC 76/1990- para enervar la garantía de la

presunción de inocencia que el artículo 137 de la Ley 30/1992 traslada a la actividad administrativa sancionadora.

CUARTO.- No se aprecia una aplicación indebida del artículo 23.c) de la Ley Orgánica 1/1992, de Protección de la Seguridad Ciudadana.

En conexión con el anterior se suscita, como motivo de impugnación, la denuncia de infracción del artículo 23.c) de la Ley Orgánica 1/1992, de Protección de la Seguridad Ciudadana, al considerarse por la parte actora que la ausencia de daños a las personas o a los bienes excluye la antijuricidad del acto.

Tampoco puede compartirse la posición en este extremo de la parte recurrente. El artículo 23.c) de la Ley Orgánica 1/1992, de Protección de la Seguridad Ciudadana, en la redacción originaria anterior a la dada por la Disposición Adicional Cuarta de la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, tipifica como infracción grave la celebración de reuniones en lugares de tránsito público o de manifestaciones, incumpliendo lo preceptuado en los arts. 8, 9, 10 y 11 de la Ley Orgánica 9/1983, reguladora del Derecho de Reunión, cuya responsabilidad corresponde a los organizadores o promotores, siempre que tales conductas no sean constitutivas de infracción penal.

En el supuesto de autos, la manifestación se produce en contra de la decisión prohibitiva dictada por la autoridad gubernativa respecto de una convocatoria de manifestación que no había sido objeto de comunicación previa por escrito a la autoridad gubernativa.

Se produce, por tanto, la manifestación con incumplimiento del régimen de intervención administrativa y de control jurisdiccional dispuesto por los artículos 8, 9, 10 y 11 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio Reguladora del Derecho de Reunión. Lo que constituye una infracción administrativa grave prevista y sancionada en el artículo 23.c) de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana.

QUINTO.- No se aprecian las circunstancias previstas en el artículo 131 de la Ley jurisdiccional de 1956. Por lo que no procede efectuar pronunciamiento condenatorio sobre las costas causadas.

Vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación este Tribunal adopta el siguiente.

Fallo

Que, DESESTIMANDO el presente recurso contencioso administrativo número 1358 de 1998, interpuesto por la Procuradora de los Tribunales D^a ..., en nombre y representación de la asociación política H.B., en relación con la resolución del Viceconsejero de Seguridad del Gobierno Vasco, de 3 de marzo de 1998, por la que se confirma la sanción de multa de trescientas mil (300.000) pesetas, impuesta a la recurrente por la resolución del director de la seguridad ciudadana, de 13 de octubre de 1997, por la comisión de infracción en materia de protección de la seguridad ciudadana, objeto de control jurisdiccional, debemos declarar y declaramos

PRIMERO la conformidad a derecho del acto administrativo recurrido que, por ello, debemos confirmarlo y lo confirmamos.

SEGUNDO sin que proceda efectuar imposición de las costas causadas.

Sentencia de 27 de marzo de 2002
Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.
Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección 3.ª. Recurso núm. 1359/1998
En la Villa de Bilbao, a veintisiete de marzo de dos mil dos

Antecedentes de Hecho

PRIMERO.- El día 27 de marzo de 1998 tuvo entrada en esta Sala escrito en el que la Procuradora D^ª. ... actuando en nombre y representación de HERRI BATASUNA, interpuso recurso Contencioso-Administrativo contra la Resolución del Viceconsejero de Seguridad del Departamento de Interior del Gobierno Vasco, de fecha 3 de marzo de 1998, por la que se desestima el recurso ordinario interpuesto contra la Resolución del Director de Seguridad Ciudadana, de 20 de octubre de 1997, por la que se sanciona a la Asociación Política Herri Batasuna con una multa de trescientas mil (300.000) pesetas, como autor responsable de una falta grave prevista en el artículo 23.c) de la LO 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana; quedando registrado dicho recurso con el número 1359/1998.

La cuantía del presente recurso quedó fijada en 300.000 PTAS.

SEGUNDO.- En el escrito de demanda, en base a los hechos y fundamentos de derecho en ella expresados, se solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia por la que se acuerde la ilegalidad de la resolución de 3 de marzo de 1998 del Departamento de Interior del Gobierno Vasco objeto de la presente demanda, estimando todo lo aquí alegado y por lo tanto acordando no haber lugar a la imposición de sanción alguna, con expresa imposición de las costas a la Administración demandada, por su temeridad y mala fe.

TERCERO.- En el escrito de contestación, en base a los hechos y fundamentos de derecho en ellos expresados, se solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia por la que acuerde la desestimación del recurso en todos sus pedimentos confirmando el acto recurrido por ser conforme a Derecho.

CUARTO.- El procedimiento se recibió a prueba, practicándose las que constan en autos.

QUINTO.- En los escritos de conclusiones, las partes reprodujeron las pretensiones que tenían solicitadas.

SEXTO.- Por resolución de fecha 25/03/2002 se señaló el pasado día 26/03/2002 para la votación y fallo del presente recurso.

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

Fundamentos de Derecho

PRIMERO.- Es objeto de impugnación en el presente recurso Contencioso-Administrativo la Resolución del Viceconsejero de Seguridad del Departamento de Interior del Gobierno Vasco, de fecha 3 de marzo de 1998, por la que se desestima el

recurso ordinario interpuesto contra la Resolución del Director de Seguridad Ciudadana, de 20 de octubre de 1997, por la que se sanciona a la Asociación Política Herri Batasuna con una multa de trescientas mil (300.000) pesetas, como autor responsable de una falta grave prevista en el artículo 23.c) de la LO 1/1992, de 21 de febrero sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

SEGUNDO.- Dña. ..., Procuradora de los Tribunales y de Herri Batasuna, interesa en el suplico de la demanda que se dicte resolución que acuerde la ilegalidad de la resolución recurrida, estimando todo lo alegado y por lo tanto acordando no haber lugar a la imposición de sanción alguna, con expresa imposición de las costas a la Administración por su temeridad y mala fe, con todo lo demás que haya lugar en derecho.

En el apartado del escrito de demanda enunciado como "Fundamentos de Derecho", la defensa de la parte recurrente se limita a consignar: "Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero de Seguridad Ciudadana, Ley de Procedimiento Administrativo, Constitución Española", sin efectuar razonamiento jurídico alguno referido a los motivos de impugnación, que se deducen del apartado "Hechos". Este defecto en la formulación del escrito de demanda no ha impedido, sin embargo, que la defensa de la Administración demandada haya podido efectuar oposición a los motivos de impugnación que pueden enunciarse como:

- a) Invalidez de la resolución recurrida al fundarse en el incumplimiento de la resolución del Departamento de Interior del Gobierno Vasco de 13 de diciembre de 1995 que no fue comunicada a la asociación política recurrente.
- b) Vulneración del derecho a la presunción de inocencia. Inexistencia de prueba de cargo al no haberse producido la ratificación en el procedimiento sancionador del Agente de la Autoridad que realiza el informe que da origen a la incoación del procedimiento sancionador.
- c) Aplicación indebida del tipo sancionador, al no haberse producido desórdenes o daños a las personas, ni a los bienes en razón de la actuación sancionadora.

TERCERO.- El Letrado de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco se ha opuesto al recurso, razonando, en síntesis:

La Resolución de 13 de diciembre de 1995, por la que se prohibía la reunión fue notificada a las 11,10 horas del día 14 de diciembre de 1995 (folio 6); la prohibición expresa y efectiva se produjo, por tanto, con anterioridad a la celebración de la concentración (21-12-1995).

El artículo 23.c) LO 9/1983, de 15 de julio, no sanciona la existencia de desórdenes públicos o alteración de la seguridad ciudadana, sino simplemente, y aquí radica la infracción, la mera celebración de una manifestación incumpliendo los artículos 8, 9, 10 y 11 de la LO 9/1983, lo que ocurrió en el caso que nos ocupa al celebrarse una manifestación sin que previamente hubiera sido comunicada a la autoridad gubernativa y contra la prohibición expresa del Director de Seguridad Ciudadana.

En cuanto a la vulneración del principio de presunción de inocencia, ha de señalarse que el artículo 37 de la LO 1/1992, de 21 de febrero, configura una presunción legal de certeza de las denuncias formuladas por los agentes de la autoridad que hubieren presenciado los hechos, previa ratificación en caso de que tales hechos fueran

negados por los inculpados, presunción "*iuris tantum*" que desplaza al denunciado la carga de probar que los hechos descritos no existieron o se desarrollaron de otro modo.

CUARTO.- *Acreditación en el expediente administrativo de los hechos imputados:*

Obra a los folios 2 a 5 del expediente administrativo certificación de la resolución dictada con fecha 13 de diciembre de 1995 por la Dirección de Seguridad Ciudadana del Departamento de Interior del Gobierno Vasco por la que, entre otras, se prohíbe la celebración de la reunión convocada por la asociación política recurrente para celebrarse el día 21 de diciembre de 1995 a las 20:00 horas en la plaza Buen Pastor bajo el lema "Euskal Herria Askatu". Reunión que, según se consigna en la resolución gubernativa, no había sido objeto de comunicación preceptiva teniéndose conocimiento de ella a través de la publicación de la convocatoria en los medios de comunicación social. Consta en los folios 6 a 8 la Diligencia de Notificación de la resolución prohibitiva practicada en la sede social de la asociación política convocante a las 11:10 del día 14 de diciembre de 1995.

Asimismo a los folios 45 a 47 del expediente administrativo se documentan comparencias de los Agentes de la Policía de la Comunidad Autónoma del País Vasco núm. 14195 y 4437, manifestando éste último que el 21 de diciembre de 1995, una vez en el lugar de la concentración, observó que en las aceras de la calle Loiola, de la localidad de Donostia había unas 500 personas aproximadamente; sobre las 19,55 horas, las personas citadas desplegaron una pancarta en la que se podía leer "EUSKAL HERRIA ASKATU", ocupando la totalidad de la calzada de la calle Loiola, y comenzaron a andar hacia la Plaza del Buen Pastor, no pudiendo acceder a la misma debido al dispositivo policial desplegado en el citado lugar; los componentes de la coalición Herri Batasuna se quedaron concentrados en la calle Loiola, a unos treinta metros de poder acceder a la Plaza del Buen Pastor, comenzando a corear eslóganes en favor de los presos de ETA y en contra de la Ertzaintza y de los portadores del lazo azul. El Agente núm. ... realizó la filmación de estos hechos.

No se ha afirmado por la parte actora, ni tampoco se deduce del expediente administrativo, que la asociación política recurrente ejercitara la pretensión de invalidez del acto de intervención administrativa a través del cauce del proceso jurisdiccional sumario previsto en el artículo 11 de la LO 9/1983, de 15 de julio, Reguladora del Derecho de Reunión. Por lo que, en su defecto, no puede quebrarse en este proceso la presunción de validez de la resolución de la Dirección de Seguridad Ciudadana de 13 de diciembre de 1995.

QUINTO.- Las manifestaciones del Agente de la autoridad cumplen con los requisitos del artículo 37 de la Ley Orgánica 1/1992, de Protección de Seguridad Ciudadana, para constituir prueba de cargo. No se aprecia vulneración del derecho a la presunción de inocencia.

El artículo 137 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, traslada al ejercicio de la potestad sancionadora administrativa la garantía de que los procedimientos sancionadores respetarán la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario.

Este derecho, con encaje en el artículo 24.2 de la Constitución, garantiza que la actuación administrativa sancionadora esté basada en actos o medios probatorios de cargo o inculminadores de la conducta reprochada; que la carga de la

prueba corresponda a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia; y que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio.

Pero es lo cierto que en el procedimiento administrativo (folios 45 a 47 del expediente administrativo) se han practicado, como prueba de cargo, las declaraciones de los funcionarios intervinientes de la Policía Autónoma Vasca a las que se ha hecho referencia en el anterior fundamento jurídico.

La cualidad de funcionario que presencia los hechos en el ejercicio del cargo predicable del testigo, lejos de constituir una tacha de fiabilidad respecto de su testimonio le convierte en un testigo hábil cuyas manifestaciones gozan del valor y de la fuerza probatoria dispuesta por el artículo 37 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana (declarado constitucional por el Tribunal Constitucional en la sentencia 341/1993, de 18 de noviembre).

A cuyo tenor, en los procedimientos sancionadores que se instruyan en las materias objeto de dicha Ley, las informaciones aportadas por los Agentes de la autoridad que hubiesen presenciado los hechos, previa ratificación en el caso de haber sido negado por los inculcados, constituirán base suficiente para adoptar la resolución que proceda; siempre salvo prueba en contrario y sin perjuicio de que los Agentes deban aportar al expediente todos los elementos probatorios disponibles.

En las alegaciones efectuadas en el procedimiento administrativo por la representación de la asociación política inculpada (folios 71 a 74 del expediente administrativo) no se produce una negativa de los hechos referenciados, por lo que la constitución de la prueba de cargo no requería de ratificación en el procedimiento.

Debe concluirse, por ello, que las informaciones de los Agentes de la autoridad constituyen un medio de prueba sobre los hechos directamente constatados por los mismos, y que, en el caso de que sobre los hechos así constatados pueda llegar a fundarse un juicio de existencia de responsabilidad administrativa, dichas informaciones habrán de tenerse como una prueba hábil -STC 76/1990- para enervar la garantía de la presunción de inocencia que el artículo 137 de la Ley 30/1992 traslada a la actividad administrativa sancionadora.

SEXTO.- No se aprecia una aplicación indebida del artículo 23.c) LO 1/1992, de Protección de la Seguridad Ciudadana.

En conexión con el anterior se suscita, como motivo de impugnación, la denuncia de infracción del artículo 23.c) de la LO 1/1992, de Protección de la Seguridad Ciudadana, al considerarse por la parte actora que la ausencia de daños a las personas o a los bienes excluye la antijuridicidad del acto.

Tampoco puede compartirse la posición en este extremo de la parte recurrente. El artículo 23.c) de la LO 1/1992, de Protección de la Seguridad Ciudadana, en la redacción originaria anterior a la dada por la Disposición Adicional Cuarta de la Ley Orgánica 4/1997 de 4 de agosto, tipifica como infracción grave "la celebración de reuniones en lugares de tránsito público o de manifestaciones, incumpliendo lo preceptuado en los artículos 8, 9, 10 y 11 de la LO 9/1983, reguladora del Derecho de Reunión, cuya responsabilidad corresponde a los organizadores o promotores, siempre que tales conductas no sean constitutivas de infracción penal".

En el supuesto de autos, la manifestación se produce en contra de la decisión prohibitiva dictada por la autoridad gubernativa respecto de una convocatoria de manifestación que no había sido objeto de comunicación previa por escrito a la autoridad gubernativa.

Se produce, por tanto, la manifestación con incumplimiento del régimen de intervención administrativa y de control jurisdiccional dispuesto por los artículos 8, 9, 10 y 11 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión, lo que constituye una infracción administrativa grave prevista y sancionada en el artículo 23.c) de la LO 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana.

SÉPTIMO.- No ha lugar a efectuar imposición de costas en la presente fase procesal, al no apreciar la Sala mala fe o temeridad alguna (artículo 131.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956, aplicable en virtud de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Novena de la Ley 29/1998, de 13 de julio).

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

Fallo

Que debemos DESESTIMAR y desestimamos el recurso contencioso-administrativo núm. 1359/1998 interpuesto por la procuradora D^a. ... en nombre y representación de Herri Batasuna contra la resolución del Viceconsejero de Seguridad del Departamento de Interior del Gobierno Vasco, de fecha 3 de marzo de 1998, desestimatoria del recurso ordinario interpuesto contra resolución del Director de Seguridad Ciudadana de 20 de octubre de 1997, por la que se sanciona a la recurrente con multa de 300.000 ptas. como autora responsable de una falta grave prevista en el artículo 23.c) de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana, declarando la conformidad a derecho de la resolución impugnada, sin que se realice especial mención a las costas devengadas en este proceso.

Sentencia de 21 de junio de 2002

Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.

Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección 1.^a. Recurso núm. 1370/2001

En la Villa de Bilbao, a veintiuno de junio de dos mil dos

Antecedentes de Hecho

PRIMERO.- El día 28 de junio de 2001 tuvo entrada en esta Sala escrito en el que Dña. ... actuando en nombre y representación de Dña.... Dña.... interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Irún, de 26 de junio de 2001, dictada en el ejercicio de las facultades que le reconoce la Ley

del Parlamento Vasco, 4/1995, quedando registrado dicho recurso con el número 1370/2001.

El presente recurso, por disposición legal, se reputa de cuantía indeterminada.

SEGUNDO.- En el escrito de demanda, en base a los hechos y fundamentos de derecho en ella expresados, se solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia por la que se declare que el acto recurrido es contrario a derecho, con expresa imposición de las costas a la Administración demandada.

TERCERO.- En el escrito de contestación del Ayuntamiento de Irún, en base a los hechos y fundamentos de derecho en ellos expresados, se solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia por la que desestime íntegramente el recurso contencioso-administrativo, la demanda y todas sus pretensiones, confirmando la legalidad de la actuación administrativa recurrida, e imponiendo las costas a la parte recurrente.

En el escrito de contestación de los codemandados D. y D. ... en base a los hechos y fundamentos de derecho en ellos expresados, se solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia por la que desestimando íntegramente el recurso interpuesto contra la Resolución de fecha 26 de junio de 2001, del Ayuntamiento de Irún, y confirmando-la en todos sus extremos, la declare ajustada a derecho, pronunciándose en cuanto a costas según la legalidad vigente.

CUARTO.- El procedimiento se recibió a prueba, practicándose con el resultado que obra en autos.

QUINTO.- Por resolución de fecha 27/05/02 se señaló el pasado día 04/06/02 para la votación y Fallo del presente recurso.

SÉPTIMO.- En la substanciación del procedimiento se han observado los trámites y prescripciones legales, excepto el plazo para dictar sentencia, dada la cantidad de asuntos que pesan sobre esta Sala.

Fundamentos de Derecho

PRIMERO.- En el presente recurso contencioso-administrativo especial de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, interpuesto por la Procuradora de los Tribunales, Dña. ..., en representación de Dña. ..., Dña. ..., pretenden las recurrentes la declaración de nulidad de pleno derecho por infracción del artículo 14 de la CE, de la resolución de la Alcaldía de Irún, de 26 de junio de 2001, por la que se autorizaba a los solicitantes -D. José Antonio A. G. y D. Bernardo U. Z.- "la celebración del espectáculo consistente en la representación de un acto conmemorativo de las milicias forales, denominado "Alarde Tradicional de San Marcial"....(PRIMERO), y, asimismo, se informaba a las ahora recurrentes -en relación con su solicitud de que se impusiera a los promotores del "Alarde Tradicional" la obligación de permitir a las mujeres su libre adhesión al desfile; se requiriese a los mismos organizadores para que pusieran todo tipo de facilidades para la libre adhesión de las mujeres; y que se solicitara de la autoridad judicial competente la puesta a disposición de cuantas fuerzas fueren necesarias para garantizar los derechos de las mujeres- "que su pretensión de participación deberá en todo caso ser encauzada a través de los orga-

nizadores del acto, dado que el órgano autorizante carece de competencia para incidir en los aspectos planteados" (SEXTO).

La Administración demandada, Ayuntamiento de Irún, y la parte codemandada, oponen la ausencia de discriminación por razón de sexo en la resolución impugnada, que consideran ajustada a Derecho, e invocan, por su parte el principio de autonomía de la voluntad en las relaciones entre particulares. Y solicitan que por este Tribunal se dicte una sentencia desestimatoria del recurso, por la que se confirme la actuación administrativa impugnada.

El Ministerio Fiscal en su preceptiva alegación propone la desestimación del presente recurso.

SEGUNDO.- Se trata de examinar en este proceso especial de Protección de los Derechos Fundamentales de la Persona si la actuación administrativa que es objeto de impugnación -resolución de la Alcaldía de Irún, de 26 de junio de 2001, dictada en el ejercicio de las facultades que le reconoce la Ley del Parlamento Vasco, 4/1995, de 10 de noviembre, reguladora de Espectáculos Públicos y las Actividades Recreativas-, ha dado o no lugar a la infracción del artículo 14 de la Constitución, en cuanto garantizador del principio de igualdad, en su aspecto proscriptivo de la discriminación por razón de sexo.

En una primera aproximación a la cuestión objeto de debate, conviene recordar el contenido del derecho que proclama y garantiza el artículo 14 de la Constitución desde la perspectiva que ofrece la doctrina del Tribunal Constitucional.

En este sentido, se precisa en la reciente STC 200/2001, de 4 de octubre, en cuyo FJ 4 se puntualizan los siguientes extremos:

- "a) El art. 14 CE contiene en su primer inciso una cláusula general de igualdad de todos los españoles ante la Ley, habiendo sido configurado este principio general de igualdad, por una conocida doctrina constitucional, como un derecho subjetivo de los ciudadanos a obtener un trato igual, que obliga y limita a los poderes a respetarlo y que exige que los supuestos de hecho iguales sean tratados idénticamente en sus consecuencias jurídicas y, que, para introducir diferencias entre ellos, tenga que existir una suficiente justificación de tal diferencia, que aparezca al mismo tiempo como fundada y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, y cuyas consecuencias no resulten, en todo caso, desproporcionadas.

Como tiene declarado este Tribunal desde la STC 22/1981, de 2 de julio, recogiendo al respecto la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con el art. 14 CEDH, el principio de igualdad no implica en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica, de manera que no toda desigualdad de trato normativo respecto a la regulación de una determinada materia supone una infracción del mandato contenido en el art. 14 CE, sino tan sólo las que introduzcan una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que se ofrezca y posea una justificación objetiva y razonable para ello, pues, como regla general, el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hechos se apliquen iguales consecuencias jurídicas y, en consecuencia, veda la utilización de elementos de diferenciación que quepa calificar de arbitrarios o

carentes de una justificación razonable. Lo que prohíbe el principio de igualdad son, en suma, las desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y razonables, según criterios o juicios de valor generalmente aceptados. También es necesario, para que sea constitucionalmente lícita la diferencia de trato, que las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción sean proporcionadas a la finalidad perseguida, de suerte que se eviten resultados excesivamente gravosos o desmedidos. En resumen, el principio de igualdad, no sólo exige que la diferencia de trato resulte objetivamente justificada, sino también que supere un juicio de proporcionalidad en sede constitucional sobre la relación existente entre la medida adoptada, el resultado producido y la finalidad pretendida (SSTC 22/1981, de 2 de julio, FJ 3; 49/1982, de 14 de julio, FJ 2; 2/1983, de 24 de enero, FJ 4; 23/1984, de 20 de febrero, FJ 6; 207/1987, de 22 de diciembre, FJ 3; 209/1988, de 10 de noviembre, FJ 6; 20/1991, de 31 de enero, FJ 2; 110/1993, de 25 de marzo, FJ 6; 176/1993, de 27 de mayo, FJ 2; 340/1993, de 16 de noviembre, FJ 4; 117/1998, de 2 de junio, FJ 8; por todas).

- b) La virtualidad del art. 14 CE no se agota, sin embargo, en la cláusula general de igualdad con la que se inicia su contenido, sino que a continuación el precepto constitucional se refiere a la prohibición de una serie de motivos o razones concretos de discriminación. Esta referencia expresa a tales motivos o razones de discriminación no implica el establecimiento de una lista cerrada de supuestos de discriminación (STC 75/1983, de 3 de agosto, FJ 6), pero sí representa una explícita interdicción de determinadas diferencias históricamente muy arraigadas y que han situado, tanto por la acción de los poderes públicos como por la práctica social, a sectores de la población en posiciones, no sólo desventajosas, sino contrarias a la dignidad de la persona que reconoce el art. 10.1 CE (SSTC 128/1987, de 16 de julio, FJ 5; 166/1988, de 26 de septiembre, FJ 2; 145/1991, de 1 de julio, FJ 2).

En este sentido el Tribunal Constitucional, bien con carácter general en relación con el listado de los motivos o razones de discriminación expresamente prohibidos por el art. 14 CE, bien en relación con alguno de ellos en particular, ha venido declarando la ilegitimidad constitucional de los tratamientos diferenciados respecto de los que operan como factores determinantes o no aparecen fundados más que en los concretos motivos o razones de discriminación que dicho precepto prohíbe, al tratarse de características expresamente excluidas como causas de discriminación por el art. 14 CE (con carácter general respecto al listado del art. 14 CE, SSTC 83/1984, de 8 de febrero, FJ 3; 20/1991, de 31 de enero, FJ 2; 176/1993, de 27 de mayo, FJ 2; en relación con el sexo, entre otras, SSTC 128/1987, de 16 de julio, FJ 6; 207/1987, de 22 de diciembre, FJ 2; 145/1991, de 1 de julio, FJ 3; 147/1995, de 16 de octubre, FJ 2; 126/1997, de 3 de julio, FJ 8; en relación con el nacimiento, SSTC 74/1997, de 21 de abril, FJ 4; 67/1998, de 18 de marzo, FJ 5; ATC 22/1992, de 27 de enero, en relación con la edad, STC 31/1984, de 7 de marzo, FJ 11).

No obstante este Tribunal ha admitido también que los motivos de discriminación que dicho precepto constitucional prohíbe puedan ser utilizados excepcionalmente como criterio de diferenciación jurídica (en relación con el sexo, entre otras, SSTC 103/1983, de 22 de noviembre, FJ 6; 128/1987, de 26 de julio,

FJ 7; 229/1992, de 14 de diciembre, FJ 2; 126/1997, de 3 de julio, FJ 8; en relación con las condiciones personales o sociales, SSTC 92/1991, de 6 de mayo, FFJJ 2 a 4; 90/1995, de 8 de julio, FJ 4; en relación con la edad STC 75/1983, de 3 de agosto, FFJJ 6 y 7; en relación con la raza, STC 13/2001, de 29 de enero, FJ 8), si bien en tales supuestos el canon de control, al enjuiciar la legitimidad de la diferencia y las exigencias de proporcionalidad, resulta mucho más estricto, así como más rigurosa la carga de acreditar el carácter justificado de la diferenciación.

Al respecto tiene declarado que, a diferencia del principio genérico de igualdad, que no postula ni como fin ni como medio la paridad y sólo exige la razonabilidad de la diferencia normativa de trato, las prohibiciones de discriminación contenidas en el art. 14 CE implican un juicio de irrazonabilidad de la diferenciación establecida *ex constitutione*, que imponen como fin y generalmente como medio la parificación, de manera que sólo pueden ser utilizadas excepcionalmente por el legislador como criterio de diferenciación jurídica, lo que implica la necesidad de usar en el juicio de legitimidad constitucional un canon mucho más estricto, así como un mayor rigor respecto a las exigencias materiales de proporcionalidad (SSTC 126/1997, de 3 de julio, FJ 8, con cita de las SSTC 229/1992, de 14 de diciembre, FJ 4; 75/1983, de 3 de agosto, FFJJ 6 y 7; 209/1988, de 10 de noviembre, FJ 6). También resulta que en tales supuestos la carga de demostrar el carácter justificado de la diferenciación recae sobre quien asume la defensa de la misma y se torna aún más rigurosa que en aquellos casos que quedan genéricamente dentro de la cláusula general de igualdad del art. 14 CE, al venir dado el factor diferencial por uno de los típicos que el art. 14 CE concreta para vetar que en ellos pueda basarse la diferenciación, como ocurre con el sexo, la raza, la religión, el nacimiento y las opiniones (STC 81/1982, de 21 de diciembre, FJ 2).

TERCERO.- Siguiendo el cauce de aproximación al problema interpretativo que se suscita en este proceso, no ha de obviarse lo que decíamos en la sentencia de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 11 de febrero de 2000, recaída en el recurso, n° 4359/1998, en un intento de definir el marco en el que las relaciones jurídicas pudieran verse afectadas por la actuación administrativa allí impugnada, en el sentido de que "la finalidad de ese derecho fundamental de reunión pacífica y sin armas es la exposición de ideas, -de ahí su enlace con la libertad de expresión-, y la defensa de intereses o la publicidad de problemas y reivindicaciones en el plano político y social, a través de una agrupación transitoria de personas, y nada de esto se compadece mínimamente con la invocación de tal Derecho de Reunión para todo otro fin, -cultural, religioso, festivo, etc.-, que suponga la medial concentración de un numeroso grupo de personas en lugares de tránsito público, tal como lo ha valorado con acierto la reciente sentencia de 20 de mayo de 1999 del Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Irún que menciona la parte recurrente en su escrito de conclusiones. Específicamente la STC 85/1988, de 28 de abril, que extraía del ámbito de tal derecho fundamental la realización de cuestiones mediante mesas petitorias en la vía pública, diferenciando entre el requisito de finalidad lícita y la concreta finalidad de la reunión, -elemento externo al puro contenido del Derecho de Reunión-, que funciona como condición legitimadora, "pero no como contenido del mismo en el sentido de que cualquier actividad lícita pueda ser realizada por el cauce del Derecho de Reunión al margen del régimen legal y reglamentario al cual está sometida, pues ello entraña una inaceptable desnaturalización del

derecho en la que se invierten los términos que lo relacionan con su finalidad", y aclara que, "con independencia del derecho a reunirse que tengan las personas que pretenden alcanzar una finalidad lícita determinada, la actividad a realizar no queda, por ello, exenta de cumplir las condiciones de legalidad que les imponga el ordenamiento jurídico, y no entenderlo así conduciría a la conclusión absurda de que el Derecho de Reunión suprime las potestades administrativas de intervención en las actividades privadas con sólo que un número suficiente de personas decidan realizarlas". -F.J. 3-. Podrá objetar válidamente la Administración demandada que tal iniciativa no le es propia sino de una entidad privada defensora del "Alarde tradicional" integrada por los mandos de éste, pero tal circunstancia nunca le exonerará del cumplimiento de sus propios deberes constitucionales y legales como Administración local".

También afirmábamos en la citada sentencia que "Desde el punto de vista de la acabada tesis que en este proceso sostiene el Ministerio Fiscal, concurría en la parte recurrente, como emanación del derecho fundamental a la igualdad, la facultad de desfilar y de hacerlo precisamente el mismo día que las demás compañías por ser éste el del acontecimiento histórico que se celebraba. De otra parte, los comportamientos agresivos no tenían su origen en los miembros de dicho grupo de personas, sino en terceros disconformes con su participación. Concluye así en que no resultaba desproporcionado que la Policía Vasca formara un cordón de seguridad en torno a la "Compañía J.", ni que se impidiera por razones de seguridad su acceso a un lugar intermedio del desfile. Sin embargo, y si le era lícito a la fuerza policial presente, y a la vista de las circunstancias, modificar la posición de la Compañía citada, establecer una separación o incluso modificar el itinerario a realizar, cerrar el paso en cambio a toda posibilidad de participación sin alternativa proporcional supondría transformar por razones de seguridad las posibles restricciones del derecho en una mera e injustificada supresión del mismo, que comportará, objetivamente y al margen de intencionalidades, una discriminación específica que lo es no tanto por razón de sexo, sino por concurrir otra circunstancia social, -artículo 14 CE-, tal cual era el ánimo externo hostil al ejercicio del derecho encarnado en otros participantes y vecinos." Tesis que la sentencia, en su esencia, acogió (F.J. CUARTO).

En otra sentencia de este T.S.J. País Vasco, sec. 1ª, S. 07-10-1999, núm. 739/1999, rec. 4434/1998, en que se pretendía la anulación del acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Hondarribia, de 2 de septiembre de 1.998 por el que se denegaba la petición de la Asociación recurrente de que la Corporación municipal organizase el "Alarde" de 8 de septiembre, o, subsidiariamente autorizase su organización a dicha asociación al amparo de lo dispuesto en la Ley 4/1.995, de 10 de noviembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, se sostenía que "Desde nuestro punto de vista cabe hablar de "organización" del Alarde de Hondarribia en dos sentidos distintos:

"En una primera faceta, -que no se aborda particularmente por las partes, aunque comporta notables consecuencias-, el Alarde forma parte de un entramado de festividades patronales que se desarrollan a comienzos del mes de septiembre, y que, con muy alta probabilidad, son aprobadas, programadas y, total o parcialmente, financiadas desde el ámbito municipal. Desde este punto de vista el Alarde es público y, como ocurre con otros sectores de la actividad administrativa en que se emplea la técnica de la autorización, (como, por ejemplo, el urbanístico), es innecesario que las actividades iniciadas o promovidas por las Entidades Locales queden sujetas a tal intervención administrativa previa autorizatoria, cuando ésta les viene legalmente atribuida. Puede

decirse así que mientras el indicado Alarde forme parte de ese elenco de celebraciones convocado desde el marco de la acción municipal en materia de cultura popular, ocupación del tiempo libre, etc., -artículo 25.2.m) LBRL-, no será preciso que entidad o agrupación social alguna que venga encargada por tradición, costumbre o incluso, imperativos del contenido mismo de la celebración o acontecimiento, a poner en práctica la manifestación cultural cívica o cívico-religiosa de que se trate, (y ya se denomine cofradía, peña, junta, asociación, etc.), se someta al régimen autorizatorio de la Ley 4/1.995, de 10 de noviembre, que en su artículo 16.3.a) faculta a los órganos competentes del municipio para conceder la autorización relativa, entre otros, a los espectáculos o actividades recreativas que se celebren en vías públicas o espacios abiertos de uso público. Ahora bien, el carácter implícito de esa autorización no podrá excluir, sino que presupondrá en todo caso, el sometimiento del acto a los estándares de seguridad y "minimum" ético-jurídico que se especifican en el artículo 18 de dicho texto legal, y que comprenden la exclusión de toda conculcación de los derechos fundamentales de las personas.

Igualmente se deduce de lo anterior que toda valoración que la Corporación municipal efectúe sobre las tradiciones y características del acto, selección de personas o grupos llamados a organizarlo, etc., tales como las que se hacen en la Resolución recurrida o se vierten al contestar la demanda, implica necesariamente este tipo de caracterización pública del acto. Si por el contrario, el Alarde fuese de iniciativa meramente privada, habría de resolver el Ayuntamiento las solicitudes de autorización al respecto con absoluto rigor administrativo y sin poderse permitir la cooptación en favor de uno de los organizadores en pugna. -Artículos 2 y 6.1 del Reglamento de servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1.955-.

Ocurre además, que, como se recuerda en la propia contestación a la demanda, la relación municipal con la celebración cívico-religiosa, -manifestada en la representación escénica de un desfile y parada militar de época-, que constituyen en esencia los Alardes vascos, cuenta con plasmación orgánica y funcional por medio de un Reglamento de la Junta del Alarde, aprobado por el Pleno municipal en fecha de 5 de octubre de 1.995, en que no sólo se incorpora la Alcaldía a la mencionada Junta, -lo que en efecto, quizá no trascendería en sí del mero patronazgo de cargos públicos existente en entes privados-, sino en la que, como se recuerda también, se sanciona el carácter decisorio que, según los casos, ostenta el Ayuntamiento, erigiéndose a éste en tutor o fiscalizador administrativo de las actividades de aquella organización más o menos espontánea y no personificada. Pues bien, es esa vinculación especial con un Poder Público democrático y sometido a la Constitución y las leyes, lo que determina el contenido de esa fiscalización y su orientación hacia la aplicación del postulado fundamental que obliga a aquél a promover condiciones de igualdad y, "a facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social", -Artículo 9.2 CE-, como vinculación decisivamente más fuerte que aquella otra que la Administración demandada esgrime acerca de la salvaguarda de sus formas y signos tradicionales, por importantes que estos resulten. A alguno de tales aspectos nos hemos referido en la sentencia de 17 de enero de 1.998, en proceso 4.069-97, y damos en lo necesario aquí por reproducidos sus fundamentos.

Desde otro punto de vista, "organizar" al Alarde equivaldría a asumir la ejecución de su propia puesta en escena pública, diseñando las compañías, seleccionando a los partícipes, u ordenar normativamente sus actuaciones, indumentarias, procedimientos

etc. Y desde este segundo prisma o enfoque, -que es el que parece asumir la pretensión en este proceso-, no es jurídicamente viable sostener que se está en presencia de una obligación municipal "ex lege", pues el artículo 25.2 LRBRL en ninguno de sus apartados atribuye competencias concretas ni crea obligaciones, más allá de describir ámbitos de necesaria atribución de las mismas, -STC 214/1989, de 21 de diciembre-, sino que es el artículo 26 el que articula un listado de tales competencias como, "obligaciones mínimas" de prestación imperativa, y las somete a una verdadera acción pública de exigencia por parte de los vecinos fundada en el derecho a su prestación. -Artículo 18.1.g)-. De otra parte, en la legislación sectorial que se cita, -Ley 7/1990, de 3 de julio, de Patrimonio Cultural Vasco-, existen referencias a las atribuciones locales acerca de su "misión de realzar y dar a conocer el valor cultural de los bienes integrantes del patrimonio histórico del pueblo Vasco que radiquen en su término municipal", y sin entrar a discernir si esa es verdaderamente la calificación que realmente merece el Alarde en cuestión, no se puede extraer de ellos que exista una verdadera facultad o derecho de los vecinos para imponer la prestación municipal directa de tal actividad o servicio cultural". (F.J. TERCERO).

Y, más adelante, continúa la citada sentencia que (F.J. CUARTO) "De otra parte, aprecia esta Sala que la celebración del Alarde no se inscribe en modo alguno en el ejercicio del derecho fundamental a la libertad religiosa consagrada por el artículo 16 CE y la LO 7/1980, de 5 de julio, pues, independientemente de que en el origen remoto del Alarde concorra un voto de agradecimiento a la virgen de Guadalupe, acordado por el Ayuntamiento de la Villa el día 4 de septiembre de 1.639, que es, además, rasgo general de impregnación religiosa de origen de un sinfín de celebraciones y festividades locales de nuestra geografía, ninguno ofrece tal acontecimiento de entre los caracteres de un acto de manifestación o adoración religiosa, sino que antes bien, tanto por su fisonomía externa, -desfile de numerosos vecinos con indumentarias, armas y demás parafernalias militares de época-, como por la completa ausencia de toda simbología o iconografía religiosa explícita y visible, sus ministros de culto, ceremonias y ritos, constituye exaltación netamente cívica y participativa, de valores identitarios, hechos históricos de armas, tradiciones, culturas o modos de ser colectivos".

Concluyendo que (F.J. QUINTO) "Aunque a criterio de esta Sala todos los indicios presentes hacen suponer que el Alarde de Hondarribia de 8 de septiembre de 1.998 presenta todavía, como los anteriores, el carácter público derivado de su promoción última por el municipio, pues no se explicaría en otro caso ninguna otra implicación municipal que no fuese la de responder a las solicitudes de autorización que los particulares, -mandos o no del Alarde-, le dirigiesen, sin poderse pronunciar sobre preferencias o modelos de organización de dicho acontecimiento popular y participativo, como las que en la Resolución combatida se desarrollan, y sin poder ocupar tampoco papel institucional alguno en la dinámica reglamentaria de la organización, (pues se trataría de una libertad de la sociedad civil que no admitiría dirigismos), tanto en ese caso, como en el caso hipotético de que realmente la celebración del Alarde estuviese hoy en manos de los vecinos y agrupaciones más o menos espontáneas con personalidad o sin ella, se vería compelido el municipio a ejecutar facultades de policía administrativa de los derechos y de control sobre la igualdad en la participación de los vecinos. Dicho esto, la razón de pedir del recurso no es plenamente asumible en ninguna de sus dos vertientes, o, al menos en la primera, pues, como ya se ha razonado, no se puede imponer a la Administración demandada el cometido legal de "organizar" por sí una celebración de tales características".

En la sentencia de 17-01-1998, este T.S.J País Vasco partía de la premisa de que "el Alcalde de Irún preside la Junta del alarde, más con carácter fundamental es el órgano unipersonal que preside, dirige el gobierno y la administración municipal y representa a la Corporación Local que ordena el Alarde por medio del ejercicio de competencias normativas y de ejecución amplísimas, -artículo 21.1 Ley de Bases de Régimen Local 7/1985, de 2 de abril-. Desde ambas perspectivas las atribuciones que le adornan resultan de la máxima relevancia a la hora de posibilitar la intervención de personas o grupos en el acto público conmemorativo de que se trata y de sintetizar la posición del poder público local al respecto, y ante la solicitud de las administradas podría haber adoptado distintas opciones, ninguna de las cuales tachables de incompetencia o abuso de sus facultades, capacidades y atribuciones. Podrá decirse acaso que, por su sola autoridad no estaba facultada la Alcaldía para derogar preceptos de una ordenanza hipotéticamente opuestos a la pretensión, ni para interpretar y aplicar sin preceptivas consultas la misma de manera satisfactoria para el ejercicio del derecho. Pero ese mismo fenómeno se concita con carácter muy frecuente respecto de la actividad normal de ejecución y aplicación de las disposiciones de carácter reglamentario por parte de cuantos órganos de la Administración están llamados a hacerlo, y no por ello se puede desconocer la afección de sus resoluciones denegatorias a los mencionados derechos fundamentales." Y, examinada la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el principio de igualdad y de no discriminación por razón del sexo, añadía que <<Complementariamente a todo lo anterior, la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1988, de 26 de abril, vino a declarar que el carácter histórico de una institución no puede excluir, por sí solo, su contraste con la Constitución, que, por el contrario, "imposibilita el mantenimiento de instituciones jurídicas, (aun con probada tradición) que resulten incompatibles con los mandatos y principios constitucionales"; y, seguidamente, que "el artículo 10.2 CE establece que los preceptos constitucionales relativos a derechos fundamentales y libertades públicas se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales ratificados por España. Y se destaca de este modo que la Convención de Nueva York de 18 de diciembre de 1979 sobre "eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer", ratificada en fecha de 16 de diciembre de 1.983 (BOE de 21 de marzo de 1.984), en sus artículos 5 y 13 se refiere a la necesidad de que se adopten medidas apropiadas, "para modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basadas en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombre y mujeres", y a fin de asegurar, "el derecho a participar en actividades de esparcimiento, deportes y en todos los aspectos de la vida cultural". (subrayado nuestro)>> (F.J. QUINTO).

Circunscribiendo la expuesta doctrina del Tribunal Constitucional al concreto supuesto que en dicha sentencia de 17-01-1998 se examinaba y al objeto de resolver si, dentro del marco de las alegaciones de las partes demandadas, existían características en el Alarde de San Marcial que justificaran constitucionalmente la exclusión de toda participación femenina que no fuera la reducida participación de menos de veinte mujeres a título de "cantineras" frente a los aproximadamente 8.000 varones que intervienen en el desfile, y en particular, si debía prescindirse del contraste constitucional de dicha institución cultural en esta materia por tratarse de la reproducción o representación de un hecho o acontecimiento histórico que impone la más

fiel repetición y puesta en escena a título de conmemoración de la batalla de la Peña de Aldabe acaecida el día San Marcial, (30 de junio), de 1.522, en que las milicias forales o populares de Irún se encontrarían constituidas exclusivamente por varones de entre 18 y 60 años, más allá de la relevante aportación indirecta que a la victoria hiciesen grupos de mujeres y de menores, se razonó que "ni siquiera la Ordenanza vigente respalda dicho punto de vista, pues su artículo 1º establece que, "el Alarde de San Marcial es la conmemoración de la Muestra de Armas y Revista de Gentes de las Milicias Forales", sin mención expresa alguna a la batalla de 1.522, cuya última referencia se atisba en el prólogo de la Ordenanza aprobada por el Gobernador Civil de Guipúzcoa el día 21 de julio de 1.964, ("...victoria alcanzada por las armas españolas sobre las francesas en la batalla que se comenzó en la Peña Aldabe..."), y, a continuación, que "No concurren así justificados imperativos de puesta en escena rigurosa y fiel de aquella batalla acaecida en los albores de la Edad Moderna tal como lo pretende la parte demandada, pero, aún más, de la prueba practicada en el proceso se viene a la conclusión de que ni siquiera la conmemoración de la parada o histórica Muestra de Armas a cargo de las milicias forales a que hoy remite la disposición que rige el Alarde, incorpora elemento alguno de reproducción mimética o rigurosa escenificación, a contrario de lo que sostiene la asociación que es parte coadyuvante. -folios 399 y ss.-" Y, valorando el informe pericial, afirma que << resultan esencialmente convincentes desde las reglas de la sana crítica que al juzgador le propone el artículo 632 LECiv, bien lo sean a veces por su notable evidencia para el entendimiento común de quien observe el Alarde de Irún de estos últimos años, (como ocurre con las características de las indumentarias actuales, que por el corte de los trajes, empleo de corbata y "txapelas", etc. aun teniendo carácter "de época" más o menos acentuado, por hipótesis diferenciado de la vestimenta de los ejércitos actuales, remiten a tiempos menos remotos que los anteriores a la abolición foral y no se diga a los tiempos casi medievales en que la batalla del día de San Marcial se desarrolló. Incluso, dentro de la sucesión de alardes desarrollados en el siglo presente se perciben diferencias entre las vestimentas que porta el grupo fotografiado en 1.909, de la página 179 del libro de Aramburu Peluaga, -folio 131-, y los intervinientes de 1.977 y 1.978 cuyas fotografías aparecen en las páginas 239 y 242. -folios 161 y 162-), bien lo sea en otros casos porque vienen a ser corroborados por otros elementos de convicción que se encuentran incorporados a las actuaciones de este proceso. Así a los folios 135 a 137 el informe aportado por la parte actora y confeccionado por la Sección de Historia de Eusko Ikaskuntza-Sociedad de Estudios Vascos, después de mencionar el carácter conmemorativo de las Revistas de Armas forales que llamaba a los varones comprendidos entre las edades de 18 y 60 años, y de conmemoración de la batalla de San Marcial, y después de dejar constancia del relato hecho por Garibay y recogido por el historiador Serapio M. sobre aquella batalla, se centra en la no participación de las mujeres en el alarde tanto en su fase de revista militar, "como cuando perdió ese carácter", situación que caracteriza seguidamente el informe en términos de que "pasó a convertirse en una tradición festiva que vertebrando las fiestas de esta ciudad, conserva la memoria de lo que fue en el pasado, aunque experimentando ciertas transformaciones y nuevas incorporaciones como son la figura del General y la de las propias cantineras, entre otras">>.

Para concluir que <<La consecuencia que se obtiene es que, siempre desde el mayor de los respetos y consideración a la manifestación popular y social de que se

trata, de cuyo arraigo y calado entre los naturales de Irún son buen exponente los más de mil folios que componen este proceso "sumario", decae plenamente a efectos del examen de la participación igualitaria de hombres y mujeres toda noción de que, en la actualidad el Alarde reproduzca o recree con precisión un acontecimiento histórico ocurrido en 1.522 o siquiera una secuencia a lo largo de siglos pasados de régimen foral de muestras de armas por parte de los antiguos vecinos de la ciudad. Como hemos dicho antes, y como colofón, la propia ordenanza vigente indica no que reproduce, sino que "rememora" tales Muestras de Armas y Revista de Gentes >>.

Y, más adelante, que "siendo como es el actual Alarde, con caracteres rememorativos seguramente ciertos pero también con una significación social, festiva y participativa insoslayable, la exclusión de esa participación pública por razón de sexo a través de decisiones de los Poderes Públicos entra en conflicto abierto con la prohibición de discriminación constitucional antes desarrollada."

Finalizando la tesis argumental, a modo de corolario, con la afirmación de que << la participación de un reducido número de mujeres a calidad de cantineras no enerva cuantas consideraciones se han venido haciendo con anterioridad ni satisface el canon de legitimidad constitucional aplicable a la decisión excluyente de la participación común de las mismas, o como "soldado". A contrario de lo que señala la parte demandada en su escrito de alegaciones, -folio 321-, la presencia actual en el Alarde de Irún de la mujeres como cantineras supone vincular efectivamente toda su participación a dicha figura. Y dicho papel, tenga la significación que quieran darle cualquiera de las partes, no satisface la legítima aspiración participativa en condiciones de igualdad por razón de sexo en un fenómeno social y popular, calificable sin duda como "de masas", ni por número, ni por los criterios restringidos de selección o la peculiaridad simbólica de la figura, una vez que, como hemos razonado con insistencia, no concurre un imperativo histórico de sentido prevalente que excluya tal participación común como criterio objetivo que justifique el trato diferencial >>.

CUARTO.- Lo anteriormente expuesto, que no es sino mero repaso de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional que ha venido siendo invocada por las partes intervinientes en los diferentes procesos que guardan alguna relación con el que ahora se desenvuelve, y que este Tribunal ha resuelto aplicándola puntualmente, debe dar paso al examen y enjuiciamiento de las pretensiones deducidas en el actual recurso.

En un proceso de búsqueda de soluciones, hemos de pensar, al problema de la participación femenina en el Alarde de Irún, tanto por parte de las hoy recurrentes, que, invocando el principio constitucional de no discriminación por razón de sexo, ex artículo 14 de la Constitución, interesaban su participación en el Alarde de San Marcial, éste, unas veces con el carácter de oficial y, otras, meramente, con el de Alarde tradicional, en igualdad de condiciones con los varones y en calidad, no simplemente de "cantineras", sino, también, en calidad de soldados integrados en las compañías correspondientes o, bien, en una compañía mixta, como por parte de los defensores del Alarde tradicional, y, bajo la consideración de las sucesivas resoluciones judiciales tanto de esta Jurisdicción Contencioso-Administrativa, como de la Jurisdicción Civil, dictadas en torno a la controvertida celebración de los alardes, se perfiló un marco circunstancial en el que los promotores del Alarde tradicional, evitando la participación de los Poderes Públicos en la organización y toma de decisiones respecto de dicho Alarde tradicional, se constituyeron en asociaciones cultu-

rales de carácter privado (folios 232 a 246 del ramo de prueba del Ayuntamiento de Irún) y al amparo de una reglamentación privada (documento nº 1 que acompaña al escrito de contestación a la demanda formulado por los codemandados) con el fin de celebrar dicho alarde en el modo por ellos deseado, es decir, en lo que denomina forma tradicional, sin la participación de las mujeres, sino en la condición de "cantineras".

En este marco de relaciones, sustancialmente distinto a los que se contemplaron en las resoluciones judiciales que las partes intervinientes invocan en sus escritos alegatorios y en los que los Poderes Públicos (Ayuntamientos de Irún y de Hondarribia) tuvieron participación activa y determinante en la organización y celebración de los respectivos Alardes, el acto administrativo impugnado, ateniéndose a las solicitudes causadas por los promotores del Alarde tradicional -para la representación de un acto conmemorativo de las milicias forales, denominado "Alarde Tradicional de San Marcial"- se limitó, además de autorizar el acto para el que se pedía autorización, a indicar a las ahora recurrentes que encauzaran su pretensión de participación en el desfile a través de los organizadores de dicho acto, en razón a que el órgano autorizante, en el ejercicio de las facultades de intervención que le atribuye la Ley 4/1995, de 10 de noviembre, carece de competencia para atender a lo solicitado por las recurrentes.

Como ya dijimos en el Auto que denegó las medidas cautelares solicitadas en este proceso, de 6 de julio de 2001, "en el contexto en el que se desenvuelve la actuación administrativa que se impugna y en el ámbito de la Ley 4/1995, de 10 de noviembre, la Administración, tratándose de una actividad reglada, venía obligada a autorizar, prohibir o suspender la celebración del Alarde, a tenor de lo dispuesto en los artículos 17, 18 y 27 de dicha Ley, sin perjuicio de otras facultades de control y policía que el texto legal le atribuye, en orden a la preservación de la seguridad y salubridad públicas; y en este sentido, la propia recurrente en su escrito alegatorio sostiene que el acto autorizado debió ser prohibido en los términos en que se solicitó la autorización para su celebración, con cita del artículo 18,a) de la Ley 4/1995, de 10 de noviembre, al entender que conculcaba el derecho fundamental consagrado en el artículo 14 de la Constitución. No obstante, la parte ahora recurrente interesó de la Administración que ésta adoptara una serie de medidas, en relación con los actos para cuya celebración se solicitaba autorización, distintas de las previstas por la Ley 4/1995, respecto de las que más arriba se ha hecho referencia; medidas que, ahora en sede jurisdiccional, encauza como medidas cautelares bajo el nombre genérico de "las medidas necesarias" para garantizar la libre participación de las mujeres que así lo deseen en el acto autorizado, con la precisión, de "ordenar a las autoridades local y gubernativa" la disposición de cuantos medios sean precisos a tal fin, con el matiz aclaratorio aportado en el acto de la vista, que se recoge en el razonamiento de derecho primero de esta resolución, en el sentido de imponer a los organizadores del Alarde Tradicional la obligación de admitir a las mujeres que como soldados quisieren participar en el desfile. << Concluyendo que "En definitiva, si la medida solicitada, como se ha visto, no guarda la debida relación de homogeneidad con el contenido propio del proceso, que es controlar el ejercicio que las Administraciones Públicas realicen de sus potestades públicas -artículo 106 C.E.-, sin que pueda ejercer, por tanto, una general supremacía sobre las autoridades locales o gubernativas, salvo la revisora sobre la que sea autora del acto impugnado, y, menos aún la detenida en relación con los particulares y vecinos de Irún organizadores del llamado

Alarde Tradicional de San Marcial, claro parece que no sea posible dar genéricas órdenes o instrucciones a los primeros o imponer conductas o abstenciones a los segundos que se consideren más acordes con los postulados constitucionales, dejando inalterados el contenido y eficacia de la autorización concedida, y discordantes a las previstas en la Ley 4/1995, de 10 de noviembre, trastocando de facto el desarrollo de dicho acto, con el fin de asegurar la participación en dicho acto de las mujeres que así lo deseen>>.

Debe a lo dicho añadirse que por las partes demandada y codemandada se sostiene que el Alarde para cuya celebración se solicitó la correspondiente autorización tenía un carácter estrictamente privado, pudiendo las recurrentes promover o participar, con el apoyo y orientación del propio Ayuntamiento de Irún, en la celebración de otro alarde, éste sí con el carácter de oficial, y en la forma por ellas deseada; afirmaciones que no se ven desmentidas por la parte recurrente.

Así las cosas, ha de valorarse ahora si la resolución del Ayuntamiento de Irún por la que se autorizaba a los solicitantes -D. ... y D.- la celebración del espectáculo consistente en la representación de un acto conmemorativo de las milicias forales, denominado "Alarde Tradicional de San Marcial" y se informaba a las ahora recurrentes que su pretensión de participación deberá en todo caso ser encauzada a través de los organizadores del acto, dado que el órgano autorizante carece de competencia para incidir en los aspectos planteados, es o no susceptible de repercutir el principio de igualdad en su faceta de proscripción de discriminación por razón del sexo.

Como se ha dicho, el artículo 14 de la Constitución consagra el principio de igualdad y de no discriminación al decir que "todos los españoles son iguales ante la Ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social". Dicho precepto, en lo que aquí interesa, pretende superar cualquier situación discriminatoria, en virtud de las profundas transformaciones experimentadas por la sociedad y plasmadas en el ordenamiento jurídico actual, al ser evidente que los presupuestos en que se sustentaba la anterior concepción, resultan hoy en día inadmisibles, siendo a su vez, voluntad decidida la de poner fin a la tradicional postergación de la mujer, borrando aquellas diferencias que históricamente la habían colocado en un plano de inferioridad en la vida jurídica y social, con la consiguiente proclamación de la igualdad jurídica de marido y mujer (artículos 14 y 32 de la Constitución), consagración que ha quedado reforzada con la incorporación a la Unión Europea, que mantiene entre sus principios básicos el de la igualdad entre ambos sexos en el artículo 119 de su Tratado constitutivo y en las Directivas 75/117, 76/207 y 79/197, (Sentencias del Tribunal Constitucional 128/87 de 16 de julio, 241/88 de 19 de diciembre, 19/89, y 29/92 de 9 de marzo) y este derecho fundamental a no ser discriminadas por razón del sexo lo tienen las actoras desde la publicación y entrada en vigor de la Constitución, derecho que no puede ser contemplado sólo en abstracto sino en función de cada una de las situaciones jurídicas concretas en las que entre en juego (Sentencia del Tribunal Constitucional 7/83 de 14 de febrero), lo que nos lleva a la puesta en relación de la jurisprudencia constitucional citada con el caso aquí debatido.

Sin embargo, tampoco es posible desconocer el derecho que el artículo 22 de la Constitución reconoce a todo ciudadano de asociarse libremente. Como ha dicho el Tribunal Constitucional (TC 2ª, S 14-06-1999, núm. 104/1999), "El reconocimiento constitucional del derecho de asociación supone así la confirmación -y subsiguiente

garantía- de la libertad que tienen los ciudadanos para fundar y participar en asociaciones. Ese derecho a asociarse se plasma, no sólo en la libre elección de los fines asociativos, sino también en la disponibilidad de organizarse libremente, sin otro tipo de condicionamientos que los dimanantes de los límites mismos que al efecto prevea el Ordenamiento jurídico. El aspecto central de la libertad de asociación va a situarse, por tanto, en la amplitud y extensión de esos límites, en función de los cuales se concretará la efectividad del derecho y alcance de la libertad consustancial a su ejercicio. Para ello esa libertad de asociación, calificada como derecho fundamental en la Constitución dotado como tal de una más intensa protección previa y posterior, no tiene carácter absoluto y colinda con los demás derechos de la misma índole y los derechos de los demás, teniendo como horizonte último el Código Penal, en cuya virtud las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito serán ilegales, según advierte al respecto el párrafo segundo del precepto constitucional invocado al principio. Ahora bien, el primer límite intrínseco de este derecho lo marca el principio de legalidad en cuya virtud los Estatutos sociales, como ejercicio de la potestad de autonomía han de acomodarse no sólo a la Constitución, sino también a las leyes que, respetando el contenido esencial de tal derecho, lo desarrollen o lo regulen. Pues en este aspecto la asociación se presenta como una unión o agrupación de personas estable y permanente, significándose con ello la voluntad de permanencia, al menos durante cierto tiempo, de esa agrupación para la consecución y realización de los fines asociativos propuestos. Esa agrupación permanente se plasma, por tanto, en una estructura organizativa que los correspondientes Estatutos, según decimos, concretarán en virtud del correspondiente pacto asociativo. Resulta obvio, por otra parte, que el carácter estable y permanente de la asociación, reflejado en la existencia de una estructura organizativa, separa o distingue con nitidez a la asociación de la mera reunión, sin perjuicio de los puntos de conexión que entre ambos derechos o libertades, conceptual y prácticamente, es fácil constatar" (F.J. SEGUNDO). Y, más adelante, sigue la citada sentencia (F.J. TERCERO) "Ese contenido esencial o núcleo comprende tanto el derecho a asociarse como el de establecer la propia organización, que a su vez se extiende con toda evidencia a regular estatutariamente las causas y el procedimiento para la admisión y expulsión de socios. La actividad de las asociaciones, en éste y en cualquier aspecto, no conforma ciertamente un ámbito exento del control judicial que -una vez comprobada la legalidad de los Estatutos- tiene un alcance estrictamente formal y se polariza en dos datos y sólo en ellos, la competencia del órgano social actuante y la regularidad del procedimiento. Extramuros de tal fiscalización queda la decisión, que consiste en un juicio de valor y ofrece un talante discrecional, aun cuando haya de tener una base razonable, cuyas circunstancias sí pueden ser verificadas por el Juez, como hecho, dejando la valoración al arbitrio de quienes tengan atribuida tal misión en las normas estatutarias y así hemos dicho que "...el control judicial sigue existiendo pero su alcance no consiste en que el Juez pueda entrar a valorar", con independencia del juicio que ya hayan realizado los órganos de la asociación "...sino comprobar si existió o no una base razonable" para que aquéllos tomasen la correspondiente decisión....(STC 218/1988, fundamento jurídico 2º)".

Por consiguiente, en aplicación de tal doctrina, hemos de concluir que, si no es cuestionable desde el punto de vista constitucional la posibilidad de que los miembros que integran las compañías del Alarde llamado Tradicional se asocien, formando así un colectivo específico y diferenciado, con su propia denominación, estructu-

ra y organización, la facultad de dichas asociaciones de organizar, partiendo de sus propias estructuras, la celebración del alarde en la forma que tales organizaciones consideran tradicional, no puede, considerado en abstracto, asimismo, encontrar objeciones de constitucionalidad; siendo, de este modo, preciso examinar el caso concreto y las circunstancias específicas que en torno del mismo se desenvuelven, para determinar si el ejercicio de tales facultades constitucionalmente reconocidas constituye un exceso de ejercicio o entra en colisión con otros derechos también constitucionalmente garantizados, como es el caso del derecho a no ser discriminado por razón de sexo.

Dichas circunstancias concurrentes pueden sintetizarse en la privacidad de la organización del alarde llamado tradicional por particulares constituidos en asociaciones también privadas y debidamente inscritas en el Registro de asociaciones, al amparo de una reglamentación privada y con fondos dinerarios igualmente privados; la ausencia de la Administración Municipal en dicha organización como ente tutelante, así como su no participación en ninguno de los actos propios de la organización ni en la aportación de fondos públicos de carácter subvencional; la indiscutida posibilidad de celebración de otro alarde con el carácter de oficial y con el presumible patrocinio o colaboración del Ayuntamiento de Irún en su organización; la falta de constancia de cualquier iniciativa o solicitud por parte de las recurrentes en orden a organizar dicho Alarde Oficial; así como la no constancia de solicitudes dirigidas a las asociaciones en que se integran las compañías del Alarde llamado Tradicional.

Valorados los anteriormente expuestos elementos fácticos desde la perspectiva de la doctrina constitucional examinada, se llega a la conclusión de que la resolución objeto de impugnación, al otorgar la autorización solicitada por los organizadores del Alarde tradicional, desde la consideración, siquiera implícita, de que con dicha celebración y en la forma anunciada no se vulneraba el principio de igualdad que invocaron las recurrentes, no incurrió en la infracción del ordenamiento jurídico que se denuncia.

QUINTO.- De acuerdo con lo expuesto y razonado, procede desestimar el recurso interpuesto y confirmar la resolución sometida a control jurisdiccional, por encontrarla ajustada a Derecho.

No se está en el caso de hacer un especial pronunciamiento sobre el pago de las costas procesales devengadas en la instancia, de conformidad con el artículo 139 de la Ley Jurisdiccional.

Vistos los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación.

Fallo

Que debemos DESESTIMAR, como así desestimamos, el presente recurso contencioso-administrativo, especial de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona de la ley 29/1998, de 13 de julio, nº 1370 de 2001, interpuesto por la procuradora de los Tribunales, Dña..., en representación de Dña. Dña. ..., contra la resolución de la alcaldía de Irún de 26 de junio de 2001, que, por conforme a derecho, confirmamos, sin especial pronunciamiento sobre el pago de las costas procesales devengadas en la instancia.

Contra esta sentencia cabe recurso de casación ante la sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Supremo, el cual habrá de prepararse mediante la presentación de escrito ante este órgano jurisdiccional en el plazo de 10 días, a contar desde el siguiente a esta notificación.

Así por esta nuestra Sentencia de la que se dejará certificación literal en los autos, con encuadernación de su original en el libro correspondiente, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

Sentencia de 5 de abril de 2002
Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.
Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección 3.ª. Recurso núm. 1560/1998
En la Villa de Bilbao, a cinco de abril de dos mil dos

Antecedentes de Hecho

PRIMERO.- El día 7 de abril de 1.998 tuvo entrada en esta Sala escrito en el que D^a. actuando en nombre y representación de H.B., interpuso recurso contencioso-administrativo contra la resolución del CONSEJERO DE INTERIOR DEL GOBIERNO VASCO, de 30 de enero de 1998, por la que se impone a la recurrente la sanción de multa de 17.000.000 pesetas, como autora responsable de la comisión de una infracción tipificada como falta muy grave en el artículo 23.c) en relación con lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana; quedando registrado dicho recurso con el número 1560/98.

La cuantía del presente recurso quedó fijada en autos.

SEGUNDO.- En el escrito de demanda, en base a los hechos y fundamentos de derecho en ella expresados, se solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia por la que se acuerde la ilegalidad de la resolución de 30 de enero de 1998 del Departamento de Interior del Gobierno Vasco acordando no haber lugar a la imposición de sanción alguna, con expresa imposición de costas a la Administración.

TERCERO.- En el escrito de contestación, en base a los hechos y fundamentos de derecho en ellos expresados, se solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia por la que desestime el recurso en todos sus pedimentos, confirmando el acto recurrido.

CUARTO.- El procedimiento se recibió a prueba, practicándose con el resultado que obra en los autos.

QUINTO.- En los escritos de conclusiones, las partes reprodujeron las pretensiones que tenían solicitadas.

SEXTO.- Por resolución de fecha 02/04/02 se señaló el pasado día 02/04/02 para la votación y fallo de presente recurso.

SÉPTIMO.- En la substanciación del procedimiento se han observado los trámites y prescripciones legales.

Fundamentos de Derecho

PRIMERO.- A) Objeto del proceso.

La asociación política recurrente H.B., ejercita en ese proceso la pretensión anulatoria en relación con la resolución del CONSEJERO DE INTERIOR DEL GOBIERNO VASCO, de 30 de enero de 1998, por la que, se impone a la recurrente la sanción de multa de 17.000.000 pesetas, como autora responsable de la comisión de una infracción tipificada como falta muy grave en el artículo 23.c) en relación con lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana.

La sanción se impone como consecuencia de la imputación a la recurrente del siguiente cargo:

El 7 de marzo de 1997, la asociación política H.B. organizó veintisiete manifestaciones en Vitoria-Gasteiz (Plaza de Correos, a las 9 horas, en la Plaza de la Virgen Blanca, a las 11:30 horas y en la calle Francia, a las 18 horas) en Llodio (Herriko Plaza, a las 11:30 horas), en Amorebieta (Plaza del Ayuntamiento, a las 12:25 horas), en Barakaldo (Plaza Bide Onera, a las 13 horas), en Basauri (Plaza de San Fausto, a las 13:20 horas), en Galdakao, a las 11:41 horas y a las 18:37 horas, en Lekeitio (Plaza San Cristóbal, a las 13:14 horas y a las 19:30 horas), en Lezama (Plaza del Ayuntamiento, a las 19:47 horas), en Leioa (calle Iparraguirre, a las 18:35 horas), en Ondarroa (Plaza Nafarroa, a las 12:30 horas y a las 20 horas), en Santurtzi (calle Capitán Mendizabal, a las 12 horas y a las 19:28 horas), en Ugao-Miravalles (frente a la Herriko Taberna, a las 12 horas), en Arrasate (Plaza Severo Altube, a las 11:30 horas), en Beasain (Plaza Zubimuzi, a las 10:20 horas), en Donostia (calle Bertzolari Txirrita, a las 19:50 horas), en Eibar, a las 18:30 horas, en Ordizia (Plaza Mayor, a las 11:40 horas y a las 20 horas), en Tolosa (Plaza del Triángulo, a las 12:20 horas y en la Plaza de los Fueros, a las 19:45 horas); en Zumárraga, a las 19 horas y en Urretxu, a las 19 horas.

Las manifestaciones fueron convocadas por la Asamblea Nacional de H.B. mediante anuncios publicados los días 23 de febrero y 6 de marzo de 1997 en el diario "Egin" y mediante declaraciones a los medios de comunicación social de los miembros portavoces de la asociación política convocante, D. ... D. En las referidas declaraciones, los representantes de la asociación política convocante hacían un llamamiento "a todos los abertzales" a paralizar Euskal Herria mediante la movilización, la agitación y la convulsión social, a fin de acompañar el efecto de una huelga general convocada bajo el enunciado "Demokrazia Euskal Herriarentzat, denok grebara, martxoak 7 greba orokorra. Herri B.".

B) Posición de la parte demandante.

En el apartado del escrito de demanda enunciado como Fundamentos de Derecho, la defensa de la parte recurrente se limita a consignar: Ley Orgánica 1/92, de 21 de febrero, de Seguridad Ciudadana, Ley de Procedimiento Administrativo, Constitución Española, sin efectuar razonamiento jurídico alguno referido a los motivos de impugnación que se deducen del apartado de Hechos.

Este grave defecto en la formulación del escrito de demanda no ha impedido, sin embargo, que la defensa de la Administración demandada haya podido efectuar oposición a los motivos de impugnación que pueden enunciarse como:

- a) Inexistencia de prueba de cargo sobre la participación de la asociación política sancionada como organizadora de las manifestaciones no comunicadas previamente. Insuficiencia de la ratificación en el procedimiento administrativo de las manifestaciones de los Agentes de la Policía de la Comunidad Autónoma que denuncian los hechos sancionables.
- b) Infracción del principio "*non bis in ídem*" al haberse seguido actuaciones ante la jurisdicción penal en relación con los mismos hechos.
- c) Aplicación indebida del tipo sancionador, al no haberse producido daños a las personas ni a los bienes en razón de la actuación sancionada.
- d) Falta de proporcionalidad en la determinación de la sanción de multa.

C) Posición de la Administración demandada.

La defensa de la Administración demandada se opone al recurso e interesa su desestimación.

Alega, en síntesis, que:

- a) Los hechos determinantes de la sanción constan detallados en las manifestaciones de los Agentes de la Policía de la Comunidad Autónoma que intervinieron en los mismos y que han ratificado sus declaraciones en el procedimiento administrativo.

Se ha acreditado en el procedimiento administrativo que la "jornada de lucha" convocada por la recurrente incluyó la realización de veintisiete manifestaciones mediante ocupación de vías públicas no comunicadas a la autoridad gubernativa; manifestaciones en las que se produjeron gravísimas alteraciones del orden público, violencias contra los Agentes de la Autoridad, daños contra establecimientos particulares y contra mobiliario público, coacciones, injurias, gritos en apología de acciones terroristas, incitación al asesinato de policías e incitación al odio ideológico. Todo ello con un propósito explícito de provocar la mayor agitación y perturbación social posible.

- b) El relato de los hechos acreditados define la infracción de la falta muy grave prevista en el artículo 23.1 c) de la Ley Orgánica 1/1992, de Protección de la Seguridad Ciudadana. La autoría de la organización de las manifestaciones corresponde a la asociación política sancionada, según se ha acreditado mediante la aportación al expediente administrativo de las convocatorias suscritas por la misma, publicadas en el diario "Egin".
- c) No se ha producido infracción del principio "*non bis in ídem*" ya que los hechos a los que se refiere la parte recurrente objeto de depuración ante la jurisdicción penal, no se identifican con la convocatoria y organización de las manifestaciones sino con lesiones, injurias, amenazas, coacciones, etc. producidas con motivo o en el curso de las referidas manifestaciones.
- d) La sanción impuesta es típica y proporcional con la gravedad de la infracción. Debe tenerse en cuenta que la cuantía de la multa (17.000.000 de pesetas) se mueve en el tramo inferior del recorrido sancionador (de cinco millones a cien millones de pesetas) previsto legalmente para las infracciones muy graves en materia de seguridad ciudadana.

SEGUNDO.- Acreditación en el expediente administrativo de los hechos imputados. Las manifestaciones de los Agentes de la autoridad cumplen con los requisitos del artículo 37 de la Ley Orgánica 1/1992, de Protección de la Seguridad Ciudadana, para constituir prueba de cargo.

El expediente administrativo incluye treinta y siete Diligencias de exposición, incluidas en los documentos correlativos numerados del 1 al 37, en las que se recogen las manifestaciones de sesenta y uno de los Agentes de la Policía de la Comunidad Autónoma del País Vasco que intervinieron en funciones de preservación y restauración de la seguridad ciudadana en los veintisiete actos de manifestación no comunicados celebrados el día 7 de marzo de 1997 cuya convocatoria y organización se imputa a la asociación política recurrente.

En las manifestaciones de referencia se describe, de forma pormenorizada, el lugar, la hora, el número de participantes, los lemas exhibidos en pancartas, los lemas coreados por los asistentes, la identificación y cargo político de las personas que presidieron dichos actos; así como las muy graves alteraciones del orden público y las intensas afecciones a la seguridad de las personas y de los bienes públicos y privados que fueron observadas por dichos Agentes de la Autoridad.

Por otra parte, como también se reconoce por la defensa de la parte recurrente, los sesenta y un Agentes de la Policía de la Comunidad Autónoma que formulan las denuncias comparecen en el procedimiento administrativo para ratificar las manifestaciones contenidas en las mismas.

Frente a ello, carece de virtualidad jurídica la alegación de la parte actora en la que, desde la más evidente generalización, critica el contenido de las Actas de ratificación por entender que las mismas siguen "un modelo genérico" que deduce del hecho de que las actuaciones instructoras con este objeto se practicaran en cortos intervalos temporales. Toda vez que de ello no se sigue que se llegara a incumplir la finalidad de los actos jurídicos de confirmación de lo previamente manifestado por parte de los Agentes de la Autoridad.

Sin que, en modo alguno, quepa apreciar que la forma de ratificación empleada llegara a afectar al ejercicio del derecho a la defensa; toda vez que la representación de la asociación política sujeta a procedimiento sancionador no solicitó la intervención contradictoria en dichos actos de instrucción, ni ha llegado a proponer la práctica de medio alguno de prueba ni en el procedimiento administrativo ni en el presente proceso jurisdiccional.

TERCERO.- No se aprecia vulneración del derecho a la presunción de inocencia.

El artículo 137 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, traslada al ejercicio de la potestad sancionadora administrativa la garantía de que los procedimientos sancionadores respetarán la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario.

Este derecho, con encaje en el artículo 24.2 de la Constitución, garantiza que la actuación administrativa sancionadora esté basada en actos o medios probatorios de cargo o inculpativos de la conducta reprochada; que la carga de la prueba corresponda a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia; y que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas, libremente valorado por el órgano sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio.

Pero es lo cierto que en el procedimiento administrativo se han practicado, como prueba de cargo, la aportación de la documentación acreditativa de la convocatoria de las manifestaciones a la que se ha hecho anterior mérito; así como las declaraciones de los funcionarios intervinientes de la Policía Autónoma Vasca a las que también se ha hecho referencia.

La cualidad de funcionario que presencia los hechos en el ejercicio del cargo predecible del testigo, lejos de constituir una tacha de fiabilidad respecto de su testimonio le convierte en un testigo hábil cuyas manifestaciones gozan del valor y de la fuerza probatoria dispuesta por el artículo 37 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana (declarado constitucional por el Tribunal Constitucional en la sentencia 341/1993, de 18 de noviembre).

A cuyo tenor, en los procedimientos sancionadores que se instruyan en las materias objeto de dicha Ley, las informaciones aportadas por los Agentes de la autoridad que hubiesen presenciado los hechos, previa ratificación en el caso de haber sido negado por los inculpadados, constituirán base suficiente para adoptar la resolución que proceda; siempre salvo prueba en contrario y sin perjuicio de que los Agentes deban aportar al expediente todos los elementos probatorios disponibles.

Debe concluirse, por ello, que las informaciones de los Agentes de la Autoridad constituyen un medio de prueba que permite fundar un juicio de existencia de responsabilidad administrativa, por lo que habrán de tenerse como una prueba hábil - STC 76/1990- para enervar la garantía de la presunción de inocencia que el artículo 137 de la Ley 30/1992 traslada a la actividad administrativa sancionadora.

CUARTO.- No se aprecia vulneración del derecho a no ser dos veces sancionado por los mismos hechos.

Por lo que concierne al ejercicio de la potestad administrativa sancionadora, el principio *non bis in idem* se encuentra garantizado en el artículo 133 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, en el que se dispone que no podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en los que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento. Tratándose de igual instituto jurídico al aplicado en el ejercicio de la potestad penal de acuerdo con la garantía constitucional conexas a los principios de legalidad y tipicidad de las infracciones garantizados por el artículo 25 CE (como ha tenido ocasión de precisar el Tribunal Constitucional en sentencias números 2/81, 66/1986, 154/1990, 234/1991, 204/1996 y 221/1997, entre otras).

El requisito de identidad fáctica y jurídica requiere, por tanto, que para la aplicación de la garantía se presente un segundo enjuiciamiento del mismo hecho y desde la misma perspectiva de valoración jurídica que ha sido ya objeto de anterior enjuiciamiento. La garantía se aplica, desde luego, cuando este doble enjuiciamiento se produce en el seno del mismo procedimiento siempre que se produzcan una pluralidad de sanciones principales respecto de una misma causa material y acción punitiva, bien porque se trate de una doble o plural sanción principal o una pluralidad sucesiva de sanciones en los supuestos en los que concurren los requisitos necesarios para la aplicación de la excepción de cosa juzgada.

De acuerdo con los referidos criterios interpretativos, no puede apreciarse que quiebra la garantía del principio *non bis in idem* cuando, como ocurre en el caso de autos:

- a) Por una parte, la Administración denota la existencia de una falta administrativa sancionable en la persona jurídica que, sin efectuar la comunicación previa a la autoridad gubernativa, procede a la convocatoria de reuniones o manifestaciones en lugares públicos.
- b) En tanto que, adicionalmente, la jurisdicción penal conoce de la acusación sobre la comisión de hechos delictivos que no se imputan a la persona jurídica sancionada sino a las personas físicas que participan en el acto de manifestación celebrado sin el previo requisito de comunicación exigido para el lícito ejercicio del derecho.

QUINTO.- No se aprecia una aplicación indebida del artículo 23.c) de la Ley Orgánica 1/1992, de Protección de la Seguridad Ciudadana.

En conexión con el anterior se suscita, como motivo de impugnación, la denuncia de infracción del artículo 23.c) de la Ley Orgánica 1/1992, de Protección de la Seguridad Ciudadana, al considerarse por la parte actora que la ausencia de daños a las personas o a los bienes excluye la antijuricidad del acto.

Tampoco puede compartirse la posición en este extremo de la parte recurrente. No ya sólo porque la instrucción del procedimiento sancionador ha permitido acreditar la existencia de graves daños causados durante el desarrollo de las manifestaciones ilícitamente desarrolladas que son objeto de depuración administrativa. Sino, sobre todo, porque no se requiere la existencia de daños a las personas o a los bienes para que se cometa el tipo infractor del artículo 23.c) de la Ley Orgánica 1/1992, de Protección de la Seguridad Ciudadana, en la redacción originaria anterior a la dada por la Disposición Adicional Cuarta de la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, (la celebración de reuniones en lugares de tránsito público o de manifestaciones, incumpliendo lo preceptuado en los artículos 8, 9, 10 y 11 de la Ley Orgánica 9/1983, reguladora del Derecho de Reunión, cuya responsabilidad corresponde a los organizadores o promotores, siempre que tales conductas no sean constitutivas de infracción penal).

En el supuesto de autos, las manifestaciones se celebran con incumplimiento del régimen legal de comunicación previa y es este hecho el constitutivo de la infracción administrativa. Se produce, por tanto, la manifestación con incumplimiento del régimen de intervención administrativa y de control jurisdiccional dispuesto en los artículos 8, 9, 10 y 11 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión. Lo que constituye una infracción administrativa prevista y sancionada en el artículo 23.c) de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana.

SEXTO.- Adecuación entre la gravedad de la infracción administrativa y la cuantía de la sanción de multa impuesta.

La defensa de la parte recurrente no ha cuestionado la conformidad a derecho de la calificación de los hechos sancionables como falta muy grave contra la seguridad ciudadana; para cuya comisión el artículo 28.1ª) de la Ley Orgánica 1/1992 prevé la sanción de multa de cinco millones a cien millones de pesetas.

A partir del anterior presupuesto, no puede acogerse la crítica de infracción del principio de proporcionalidad en la determinación de la cuantía de la multa que se efectúa en el escrito de demanda sin cita de precepto legal alguno que le dote de fundamento jurídico.

En aplicación de los criterios de graduación de la cuantía de las multas establecidos en el artículo 30 de la Ley Orgánica 1/1992, de Protección de la seguridad ciudadana (gravedad de la infracción, alcance del perjuicio causado, trascendencia para el mantenimiento o restablecimiento de la seguridad ciudadana) la fijación en el caso de autos de la cuantía de la multa en diecisiete millones de pesetas parece francamente muy moderada atendiendo a los datos no incontrovertidos que definen la situación infractora: comisión de veintisiete infracciones continuadas que produjeron daños severos en el mobiliario público y en establecimientos privados y que determinaron una continuada quiebra de la vida ciudadana durante todo el día 7 de marzo de 1997 en veinte municipios de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Por lo que, el hecho de que la cuantía de la multa no alcanzara, ni siquiera, la franja media del recorrido económico expresa la completa falta de fundamento jurídico del motivo de impugnación.

SÉPTIMO.- No se aprecian las circunstancias previstas en el artículo 131 de la Ley Jurisdiccional de 1956. Por lo que no procede efectuar pronunciamiento condenatorio sobre las costas causadas.

Vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación este Tribunal adopta el siguiente.

Fallo

Que, DESESTIMANDO el presente recurso contencioso administrativo número 1560 de 1998, interpuesto por la Procuradora de los Tribunales D^a ..., en nombre y representación de la asociación política H.B. en relación con la resolución del consejero de interior del gobierno vasco, de 30 de enero de 1998, por la que se impone la sanción de multa de diecisiete millones (17.000.000) de pesetas, por la comisión de una infracción muy grave en materia de protección de la seguridad ciudadana, objeto de control jurisdiccional, debemos declarar y declaramos:

PRIMERO.- La conformidad a derecho del acto administrativo recurrido que, por ello, debemos confirmarlo y lo confirmamos.

SEGUNDO.- Sin que proceda efectuar imposición de las costas causadas.

Sentencia 686/2002, de 9 de septiembre de 2002

Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.

Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección 3.^a. Recurso núm. 2115/2002

En Bilbao, a nueve de septiembre de dos mil dos

Antecedentes de Hecho

PRIMERO.- El día 4 de septiembre de 2002, a las 12,45 horas, tuvo entrada en esta Sala escrito en el que la Procuradora Sra. ... actuando en nombre y representación de D^a ..., interpuso recurso Contencioso-Administrativo contra la resolución del Director de

Seguridad Ciudadana del Departamento de Interior del Gobierno Vasco, de fecha 2 de septiembre de 2002, por la que se procede a la prohibición de la manifestación comunicada por la recurrente, para su realización entre las 13,30 y las 14,30 horas del día 8 de septiembre de 2002 en Donostia/San Sebastián (Guipúzcoa).

SEGUNDO.- Por providencia de la misma fecha se tuvo por interpuesto recurso Contencioso-Administrativo 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 día 5 de septiembre a las 11 horas, con designación de magistrado Ponente, que recayó en D. ...

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 de Derecho

PRIMERO.- Se tramita por el procedimiento especial prevenido en el art. 122 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, el presente recurso Contencioso-Administrativo, que tiene por objeto la impugnación de la resolución del Director de Seguridad Ciudadana del Gobierno Vasco, de fecha 2 de septiembre de 2002, por la que se dispone la prohibición "de la manifestación comunicada por Oihana A. G., con DNI: ... a celebrarse entre las 13,30 y las 14,30 horas del día 08/09/2002, en Donostia (Guipúzkoa)".

El recurrente considera, en primer término, que la resolución recurrida es extemporánea al dictarse fuera del plazo de setenta y dos horas prevenido en el artículo 10 de la LO 9/1983, de 15 de julio.

Seguidamente invoca que la motivación de la resolución recurrida es falsa en cuanto a identificar el lema elegido por la convocante "Euskal Herriak askatasuna behar du" (Euskal Herría necesita libertad) con los utilizados hasta fechas recientes por la formación política "Batasuna" hasta la declaración de ilicitud de sus actuaciones. Esta identificación realizada por la resolución recurrida no se acompaña de prueba alguna y la propia resolución especifica que los lemas esgrimidas por dicha formación política son de otro tenor literal, sin que el hecho de que el contenido del lema que introduce un concepto habitualmente utilizado por esa formación política impida su patentización o patrimonialización por esa asociación impidiendo su utilización a la ciudadanía, cuando además dicho contenido ha sido utilizado por formaciones políticas de distinto signo.

El mismo lema ha sido utilizado en otras manifestaciones convocadas por la recurrente en distintos lugares sin que se produjera incidente o altercado alguno. De otro lado la manifestación prohibida no es sino una reedición de la que todos los años tiene lugar tras la celebración de las regatas de La Concha en San Sebastián, cuyo objeto es reivindicar los derechos de los ciudadanos vascos presos, y en particular el derecho a cumplir las penas de cárcel en el centro más próximo a su domicilio, sin que el hecho de que el lema no se refiera expresamente a ello perjudique el contenido de la manifestación.

Finalmente, invoca que los incidentes ocurridos el día 1 de septiembre de 2002 fueron posteriores y sin conexión con la manifestación convocada para ese día, debiendo en cualquier caso obligar a la autoridad competente a adoptar medidas pertinentes para garantizar el ejercicio del derecho y no a prohibirlo y, finalmente, que debe analizar la Administración la previsibilidad de incidentes teniendo en cuenta únicamente la concreta circunstancia de que en manifestaciones de años anteriores no se produjo incidente alguno, suponiendo la actitud de la Administración la conculcación del derecho a la presunción de inocencia.

SEGUNDO.- La Administración demandada y el Ministerio Fiscal defienden la plena legalidad de la resolución recurrida interesando su confirmación y consiguiente desestimación del recurso jurisdiccional interpuesto.

TERCERO.- Comenzando por el primer motivo de impugnación en el que se denuncia el incumplimiento por la Administración demandada del plazo de setenta y dos horas para dictar la resolución prohibitiva y notificarla a los interesados, la doctrina de esta Sala, iniciada en la sentencia de 24 de abril de 1997, dictada en el RCA núm. 1853/1997, confirmada por la STS de 6 de abril de 1998, dictada en interés de Ley, establece que la infracción del plazo previsto por el artículo 10 de la LO 9/1983, de 15 de julio, para dictar resolución limitativa del derecho de reunión constituye un vicio que determina su anulabilidad conforme a lo previsto en el art. 63.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Procedimiento Administrativo Común, salvo los supuestos en que los hechos o motivos que puedan justificar un juicio prospectivo de alteraciones del orden público con perjuicio para las personas o los bienes, vengan a su conocimiento con posterioridad a la comunicación, en cuyo caso arrancará el cómputo del plazo a partir del momento en que se conozcan.

En esencia se alcanza dicha conclusión partiendo de la naturaleza excepcional de la habilitación conferida por dicho precepto a la autoridad gubernativa, toda vez que a partir de la publicación de la Constitución, a diferencia del régimen legal previsto por la Ley 17/1976, de 29 de mayo, el ejercicio del derecho de reunión pacífica y sin armas en lugares de tránsito público es libre, no precisa de autorización administrativa, sino sólo su comunicación previa con un plazo mínimo de diez días de antelación y máximo de treinta días, salvo causas extraordinarias y graves que justifiquen la urgencia, en cuyo caso la antelación mínima será de veinticuatro horas.

A partir de dicha comunicación, la LO 9/1983, de 15 de julio impone a la autoridad gubernativa, el deber, salvo en los casos de convocatorias urgentes, de notificar al Ayuntamiento afectado la convocatoria a fin de que emita su informe en el plazo de veinticuatro horas, entendiéndose favorable en el caso de no emitirse en plazo, y de dictar la resolución en el plazo de setenta y dos horas a partir de la comunicación efectuada por los interesados.

Este plazo de setenta y dos horas (artículo único 2ª, de la LO 9/1999, de 21 de abril) no cumple una finalidad puramente procedimental, sino que constituye un límite temporal para el ejercicio de la potestad y tiene un doble fundamento. De un lado posibilitar a los convocantes la realización de las actividades necesarias para el éxito de la convocatoria, sabiendo que a partir de su vencimiento no han de esperar ningún reparo legal. De otro posibilitar el control jurisdiccional de la resolución que se dicte.

Por tanto la regla es que la infracción del plazo legal constituye un vicio invalidante de la resolución. A partir de ahí, corresponderá a la Administración en cada caso, a fin de enervar el efecto invalidante alegar las razones que justifiquen la tardanza de la resolución, así como la carga alegatoria y la actividad probatoria necesaria a fin de acreditar que la tardanza no imposibilita las actuaciones de promoción de la convocatoria ni impide su control jurisdiccional.

Partiendo del anterior marco legal y doctrinal debe resolverse la cuestión planteada en el presente procedimiento partiendo del hecho de que la comunicación de la manifestación aquí analizada tuvo lugar a las 13,10 horas del día 26 de agosto de 2002, y la resolución prohibiendo su celebración se produjo y notificó el 2 de septiembre siguiente, esto es, una vez transcurrido el plazo legal de setenta y dos horas prevenido en el artículo 10 de la LO 9/1983. Sin embargo, entre ambos momentos tuvo lugar, expresa en su apartado fáctico la resolución recurrida, la celebración de otra manifestación el día 1 de septiembre de 2002, de parecido recorrido, circunstancias y características, en cuyo transcurso se corearon gritos a favor de una organización terrorista y a cuya finalización se produjeron graves incidentes de orden público. Este hecho constatado en la resolución recurrida y originado con posterioridad a la comunicación de la manifestación aquí analizada justifica la demora en el dictado de la resolución combatida y enerva la eficacia invalidante del transcurso del plazo prevenido en el artículo 10 de la LO 9/1983 para dictar resolución prohibitiva de la manifestación en cuanto el plazo debe computarse desde la ocurrencia del hecho nuevo constatado en la resolución, esto es, 1 de septiembre de 2002. Siendo obvio que, computado el plazo de setenta y dos horas desde dicha fecha, la resolución recurrida no infringe la garantía temporal establecida en el precepto citado conforme a interpretación jurisprudencial consolidada.

CUARTO.- El artículo 21.2 de la Constitución Española de 1978 establece que en los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones, se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas y bienes.

El contenido de este derecho fundamental ha sido objeto de análisis por el Tribunal Constitucional en sus conocidas sentencias núm. 36/1982, 59/1990 y 66/1995.

En esta última resolución STC 66/1995, el Tribunal Constitucional define el derecho que nos ocupa señalando que constituye "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 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), por todas se remite a su sentencia nº 85/1988.

En otra sentencia, la núm. 59/1990, el Tribunal Constitucional afirmó que el deber de preaviso previsto en el artículo 8 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión, no constituye una solicitud de autorización, pues el ejercicio de ese derecho fundamental se impone por su eficacia inmediata y directa sin que pueda conceptuarse como un derecho de configuración legal, sino tan sólo es una

declaración de conocimiento a fin de que la autoridad administrativa pueda adoptar las medidas pertinentes para posibilitar tanto el ejercicio en libertad del derecho de los manifestantes como la protección de derechos y bienes de titularidad de terceros, estando legitimada en orden a alcanzar tales objetivos a modificar las condiciones del ejercicio del derecho de reunión e incluso prohibirlo, siempre que concurren los motivos que la Constitución Española exige y previa la realización del oportuno juicio de proporcionalidad.

No obstante, señala el Tribunal Constitucional en la sentencia citada, que al igual que los demás derechos fundamentales, el derecho de reunión no es un derecho absoluto o ilimitado. Nuestra propia Carta Magna en su artículo 21 establece explícitamente, como límite específico del ejercicio de ese derecho fundamental, que no puede producir alteraciones del orden público con peligro para personas y bienes. El primer requisito impuesto por la Constitución Española, para poder aplicar el límite del artículo 21.2 es pues la existencia de "razones fundadas" de alteración del orden público. Esto significa que para que pueda prohibirse una concentración no basta pues la mera sospecha o la posibilidad de esa concentración de producir esa alteración, sino que la administración debe poseer datos objetivos suficientes, derivados de las circunstancias de hecho concurrentes en cada caso, a partir de los que cualquier persona en una situación normal podrá llegar racionalmente a la conclusión a través de un proceso lógico, basado en criterios de experiencia, que la concentración producirá con toda certeza el referido desorden público. En suma, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional, y como consecuencia de lo dicho anteriormente, las concentraciones tan sólo pueden prohibirse, en aplicación del límite previsto en el artículo 21.2 de la Constitución Española cuando existan razones fundadas para concluir que de llevarse a cabo se proceda a una situación de desorden material en el lugar de tránsito público afectado, entendiendo por tal orden material el que impide el normal desarrollo de la convivencia ciudadana en aspectos que afectan a la integridad física o moral de personas o la integridad de bienes públicos o privados.

Esa ponderación casuística -continúa la STC 66/1995- corresponde hacerla a los poderes públicos y en especial a la autoridad gubernativa que debe: a) motivar la resolución correspondiente (STC 36/1982); b) fundarla, esto es, aportar las razones que le han llevado a la conclusión que de celebrarse se 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 efectivo ejercicio del derecho fundamental.

QUINTO.- Eleva la recurrente a la categoría de motivo impugnatorio de la resolución recurrida la identificación, falsa, en su opinión, que la Administración demandada efectúa del lema elegido por la convocante con los utilizados por la formación política Batasuna.

La recurrente incurre en el error de considerar que ello se erige en fundamento y motivación de la resolución recurrida, cuando es lo cierto que dicha similitud de lemas no constituye motivación de la resolución recurrida articulando un apartado fáctico de la misma.

Independientemente de no constituir fundamento y motivo del acto objeto de impugnación, es lo cierto que no resulta erróneo el antecedente de hecho primero de

la resolución de fecha 2 de septiembre de 2002 en cuanto señala que el objeto, lemas y textos de las pancartas son semejantes a los promovidos hasta el 26 de agosto de 2002 por Batasuna, en cuanto constituye un hecho notorio que la utilización de valores superiores del Ordenamiento Jurídico como, en este caso, la libertad, se efectúa por lo que se ha venido en llamar entorno abertzale como reivindicación de un pueblo, Euskal Herria, inexistente desde un punto de vista político-jurídico. Por el contrario la utilización de valores superiores del Ordenamiento Jurídico y de derechos fundamentales básicos efectuada por otras formaciones políticas, aludidas en la demanda, se efectúa como reivindicación del individuo, de la persona, de los ciudadanos.

Continuando con la argumentación de la actora, resulta inadmisibles considerar que la manifestación convocada y prohibida tiene por objeto la reivindicación de los derechos de los ciudadanos vascos presos cuando no se hace referencia alguna a dicha reivindicación ni en la comunicación realizada, en el apartado referido a objeto de la convocatoria, ni en el texto de la pancarta o lema de la manifestación, que ni en interpretación literal ni teleológica se vislumbra tenga relación alguna con dicha reivindicación de derechos que, por primera vez, se introduce en el recurso, contrariando, así, el verdadero contenido y sentido de la manifestación convocada.

Del mismo modo resulta que la actora no aporta prueba alguna acreditativa de celebrar anualmente la manifestación convocada coincidiendo con la celebración de las regatas de La Concha en la ciudad de Donosti/San Sebastián.

Procede, en consecuencia, por las razones expuestas la desestimación del segundo motivo impugnatorio (primero de la demanda escrita).

SEXTO.- El último motivo impugnatorio denuncia que la Administración debe adoptar las medidas pertinentes para garantizar el ejercicio del derecho y no prohibirlo y, que debe analizar la previsibilidad de incidentes teniendo en cuenta únicamente la concreta circunstancia de que en manifestaciones de años anteriores no se produjo incidente alguno, suponiendo la actitud de la Administración la conculcación del derecho a la presunción de inocencia.

En respuesta a este motivo corresponde a este Tribunal examinar, aplicando la doctrina constitucional expuesta anteriormente, si la resolución administrativa recurrida efectúa un juicio ponderativo racional, adecuado y fundado de las circunstancias concurrentes y obrantes en el expediente administrativo, consecuencia del cual resulte justificada la necesidad de adoptar la medida prohibitiva del ejercicio del derecho fundamental comunicado.

Para realizar el examen de legalidad de la resolución administrativa recurrida se ofrecen al Tribunal como datos de hecho los siguientes:

- 1º) Con fecha 26 de agosto de 2002 se presentó por la actora comunicación de celebración de manifestación cuyo objeto y lema serían "Euskal Herriak askatasuna behar du", a celebrar a partir de las 13,30 horas y hasta las 14,45 horas del día 8 de septiembre de 2002, con comienzo en el Bulevar, y con el itinerario siguiente: "Bulevar, Hernani, Avenida, Okendo, Bulevar".
- 2º) El día 1 de septiembre de 2002 tuvo lugar la celebración de otra manifestación, convocada por particular, con idéntico horario, desde las 13,30 horas hasta las

14,45 horas; con idéntico punto de inicio, Bulevar; y con itinerario similar al coincidir su inicio, su fin y la totalidad de los puntos intermedios de la manifestación convocada por la actora.

- 3º) Ambas manifestaciones se convocaron por particular sin hacer referencia a medidas de seguridad adoptadas por los organizadores, ni solicitar la adopción de medida de seguridad alguna a la Autoridad.
- 4º) Durante el transcurso de la manifestación del día 1 de septiembre de 2002 se corearon gritos a favor de una organización terrorista y a su finalización se produjeron graves incidentes de orden público

De los anteriores datos de hecho no cabe sino concluir que resulta correcto el juicio de proporcionalidad realizado por la demandada, el cual viene sin duda avalado por datos objetivos suficientes, derivados de las circunstancias de hecho concurrentes en este caso, de las que es racional deducir que se producirán incidentes graves con riesgo para personas o cosas.

Debe precisarse, respondiendo a la argumentación de la actora, que la Administración al efectuar el juicio de ponderación debe tener en cuenta las concretas circunstancias de lugar y tiempo presentes, no las pretéritas o referidas a años anteriores en cuanto totalmente desvinculadas del contexto socio-político vigente, en definitiva ajenas a la realidad social del tiempo en que deben ser aplicadas las normas.

Por último no procede la invocación del principio de presunción de inocencia en cuanto no nos encontramos en sede penal ni sancionadora, ni se imputa a la organizadora o promotora de la manifestación objeto de prohibición la comisión de infracción de ninguna clase.

Resulta pues obligado concluir que lo lógico, según criterios normales de experiencia, es deducir que la concentración producirá con toda certeza o al menos razonable posibilidad desórdenes públicos que determinan la desestimación del último motivo impugnatorio y la confirmación de la resolución recurrida.

SÉPTIMO.- De conformidad a lo prevenido en el artículo 139.1 de la LJCA no concurren méritos para hacer expresa imposición de las costas procesales a ninguna de las partes.

VISTOS los preceptos legales citados y demás pertinentes y de general aplicación este TRIBUNAL dicta el siguiente

Fallo

Que DESESTIMANDO el recurso contencioso-administrativo núm. 2115 de 2002 seguido por el trámite especial del artículo 122 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, interpuesto ...contra la Resolución de 2 de septiembre de 2002 del Director de Seguridad Ciudadana del Departamento de Interior del Gobierno Vasco debemos confirmar y confirmamos la expresada Resolución. Todo ello sin hacer expreso pronunciamiento en cuanto a las costas procesales causadas.

Sentencia del Tribunal Supremo, de 4 de marzo de 2002
Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Séptima
Recurso de casación en interés de la Ley núm. 2079/2001.
En la Villa de Madrid, a cuatro de marzo de dos mil dos

Visto por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, constituida por los señores arriba anotados, el recurso de casación en interés de la Ley que con el núm. 2079/2001 ante la misma pende de resolución, interpuesto por el Ministerio Fiscal contra la sentencia dictada el 21 de febrero de 2001 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en el recurso núm. 386/2001, tramitado por el procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona, sobre prohibición de manifestación. Han comparecido como partes recurridas el Procurador ..., en nombre del Gobierno Vasco, y el Procurador ..., en nombre de D. ...

Antecedentes de Hecho

PRIMERO.- La sentencia de 21 de febrero de 2001 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, impugnada en el presente recurso de casación en interés de la Ley, contiene fallo que copiado literalmente dice lo siguiente: «Fallamos: Que estimando parcialmente el presente recurso contencioso-administrativo número 386/2001, interpuesto por la Procuradora ..., en nombre y representación de D. ..., contra la Resolución del Director de Seguridad Ciudadana del Departamento de Interior del Gobierno Vasco, de fecha 14 de febrero de 2001, por la que se prohíbe la manifestación/concentración convocada por la Organización Amnistiaren Aldeko Batzordeak para el 23 de febrero de 2001, a las 20,30 horas en el barrio de Cruces-Barakaldo; debemos: «I.- Declarar que el acto recurrido es disconforme a derecho, por lo que lo anulamos, revocando la prohibición de la manifestación en los términos que se deducen del Fundamento Jurídico Cuarto. II.- Desestimar el recurso en lo demás. III.- No hacer expresa imposición de las costas causadas"»

SEGUNDO.- El Ministerio Fiscal interpuso contra dicha sentencia recurso de casación en interés de la Ley mediante escrito en el que, después de formular las pertinentes alegaciones, terminó solicitando que, respetando la situación particular derivada de la sentencia recurrida, se fije como doctrina legal la siguiente: Que en aplicación del artículo 10 de la Ley Orgánica 9/1983, reguladora del derecho de reunión, la autoridad gubernativa está habilitada para la prohibición de una manifestación, si estima razonadamente que pueda ser constitutiva de delito y, como tal, potencialmente generadora de alteración del orden público con peligro para las personas y cosas

TERCERO.- Ajustándose en principio el recurso a lo que establece el artículo 100.3 de la Ley de la Jurisdicción, se mandó reclamar los autos de la Sala de instancia y, una vez recibidos, se dio traslado del escrito de interposición del recurso a las partes personadas como recurridas, el Procurador D. ..., en nombre del Gobierno Vasco, y el Procurador D. ..., en nombre de D. ...

CUARTO.- El Procurador D. ..., en nombre de D. ..., presentó escrito oponiéndose al recurso, en el que formuló las alegaciones que estimó oportuno, solicitando que se desestime el recurso por ser contraria a derecho la pretensión que en el mismo se formula. El Procurador D..., en nombre del Gobierno Vasco, no presentó escrito de alegaciones, teniéndosele por decaído en su derecho

QUINTO.- Concluidas las actuaciones para votación y fallo se señaló el 26 de febrero de 2002, en que así tuvo lugar. Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. ..., Magistrado de la Sala

Fundamentos de Derecho

PRIMERO.- Con fecha 13 de febrero de 2001 tiene entrada en el Registro del Departamento de Interior del Gobierno Vasco un escrito, firmado por D. Javier C. E., en nombre y representación de «Amnistiaren Aldeko Batzordeak» -Gestoras pro Amnistía- comunicando la intención de realizar una manifestación/concentración entre las 20.30 y las 22.00 horas del día 23 de febrero de 2001 en el barrio de Cruces-Barakaldo, con el lema «homenaje a Ojeda, independencia y socialismo». El Director de Seguridad Ciudadana del Departamento de Interior del Gobierno Vasco resolvió en 14 de febrero de 2001 prohibir la manifestación/concentración. Como fundamento de su decisión exponía que el objeto de las dos convocatorias comunicadas (aludía a otra anterior prohibida por resolución de 9 de febrero de 2001), texto de las pancartas, lemas y eslóganes anunciados, hacían referencia inequívoca al militante de la organización terrorista ETA (Iñaki O.), muerto el 16 de febrero de 1984 en una vivienda sita en calle Euskalduna de Cruces-Barakaldo, añadiendo que se trata de un enaltecimiento de personas que han participado en actuaciones comprendidas en los artículos 571 a 577 del Código Penal, conducta prevista y penada en el artículo 578 del mismo cuerpo legal, tras la redacción dada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre. En virtud de ello, la Dirección de Seguridad Ciudadana entendió que el contenido del objeto de la última convocatoria, así como el texto de las pancartas y de los lemas y eslóganes anunciados, pudieran ser constitutivos de delito, lo que determinó la resolución de prohibir la manifestación.

Frente a dicha resolución interpuso recurso contencioso-administrativo D. Javier C. E., que fue decidido por sentencia dictada el 21 de febrero de 2001 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, que declaró que el acto recurrido es disconforme a derecho, por lo que lo anuló, revocando la prohibición de la manifestación en los términos que se deducen del fundamento jurídico cuarto, esto es, sin perjuicio de que la autoridad gubernativa deberá proceder conforme a lo establecido en el artículo 5 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión. La sentencia se funda, esencialmente, en que el artículo 10 de la Ley Orgánica 9/1983 no prevé la prohibición de una manifestación basada en una apreciación por la autoridad gubernativa de que se está ante el anuncio o la comisión de un delito, supuesto al que es aplicable el artículo 5 de la mencionada Ley Orgánica

SEGUNDO.- El Ministerio Fiscal ha promovido contra la sentencia de 21 de febrero de 2001 el presente recurso de casación en interés de la Ley, solicitando, en virtud de los argumentos que expone, que se declare como doctrina legal la siguiente: En aplica-

ción del artículo 10 de la Ley Orgánica 9/1983, reguladora del derecho de reunión, la autoridad gubernativa está habilitada para la prohibición de una manifestación si estima razonadamente que pueda ser constitutiva de delito y, como tal, potencialmente generadora de alteración de orden público con peligro para las personas y las cosas. Al recurso de casación en interés de la Ley se opone D. ..., defendiendo la interpretación verificada por la sentencia impugnada

TERCERO.- El recurso de casación en interés de la Ley cumple los requisitos para su admisión y, en especial, cumple el requisito de que el criterio sentado por la sentencia impugnada, de resultar erróneo, sería gravemente dañoso para el interés general, puesto que es razonablemente previsible la reiteración de actuaciones administrativas iguales a la que ha sido enjuiciada por la sentencia impugnada en interés de la Ley, en los casos en que se comunique a la autoridad gubernativa la celebración de una manifestación que pueda revestir caracteres para considerarla ilícita de conformidad con las leyes penales.

CUARTO.- Para resolver la cuestión planteada debemos partir de que en el caso de autos concurrían fundados indicios de que la manifestación que se convocaba podía integrar la figura tipificada como delito de exaltación del terrorismo por el artículo 578 del Código Penal de 23 de noviembre de 1995, redactado por el apartado noveno del artículo primero de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, según el cual: El enaltecimiento o la justificación por cualquier medio de expresión pública o difusión de los delitos comprendidos en los artículos 571 a 577 de este Código o de quienes hayan participado en su ejecución, o la realización de actos que entrañen descrédito, menosprecio o humillación de las víctimas de los delitos terroristas o de sus familiares se castigará con la pena de prisión de uno a dos años. La Dirección de Seguridad Ciudadana del Departamento de Interior del Gobierno Vasco, a la que el artículo 5 de la Ley Orgánica 9/1983 atribuye facultades para formar juicio sobre cuándo una manifestación debe considerarse ilícita de conformidad con las Leyes penales, facultades que son revisables por los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, ratificó su criterio de que en la manifestación convocada, objeto del litigio, concurrían fundados indicios de que podía integrar el delito previsto y penado en el artículo 578 del Código Penal, mediante el informe emitido por la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, al que se hace particular referencia en el antecedente de hecho cuarto de la resolución de 14 de febrero de 2001.

Como expresa el Ministerio Fiscal al fundamentar el recurso de casación en interés de la Ley, si la autoridad gubernativa aprecia razonablemente indicios de que la manifestación que se convoca ha de constituir, por sí misma, un delito, de ello puede deducirse sin esfuerzo que existe un temor justificado de que, al celebrarse, existe una clara posibilidad de que se produzcan alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes; más aún cuando en la comunicación a la autoridad gubernativa de la convocatoria de la manifestación se indicaba que el texto de las pancartas y eslóganes incluiría la frase «fuera de aquí las fuerzas de ocupación» (véase antecedente de hecho primero de la resolución de 14 de febrero de 2001), de inequívoca intencionalidad subversiva, lo que refuerza la idea de que la manifestación incluía un elemento potencial de alteración del orden público, concepto que no tiene el restringido alcance que se deriva del artículo 557 del Código Penal, como pretende D. Javier C. E. al oponerse al recurso de casación en interés de la Ley.

La Sala entiende que el artículo 5.a) de la Ley Orgánica 9/1983 permite a la autori-

dad gubernativa suspender o disolver las manifestaciones que se consideren ilícitas de conformidad con las Leyes penales, no siendo lógico que se atribuya a la autoridad una facultad de suspensión, que ha de ser previa, pues, según establece el último párrafo del citado artículo 5, ha de comunicarse «previamente» a los concurrentes, y no se le conceda potestad para prohibir la manifestación, con el mismo carácter previo, por aplicación del artículo 10 de la Ley Orgánica 9/1983, si es razonablemente previsible que al celebrarse la manifestación pueda tener lugar una alteración del orden público. Debe destacarse que la prohibición no produce efectos esencialmente distintos que la suspensión previa, efectos que consisten en que la manifestación no pueda celebrarse legalmente.

Por ello estimamos ajustada a derecho la doctrina legal que el Ministerio Fiscal solicita que declaremos, según la cual, la autoridad gubernativa, en aplicación del artículo 10 de la Ley Orgánica 9/1983, al que debemos añadir la mención del artículo 5.a), directamente conectado con el caso, puede prohibir una manifestación, si estima razonadamente que puede ser constitutiva de delito y, como tal, puede producir alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes. Con ello, como también señala el Ministerio Fiscal, se trata de impedir que se consolide un criterio según el cual la autoridad gubernativa no tiene facultades para prohibir una manifestación que se estime razonadamente que pueda ser constitutiva de delito, razonamiento al que se anuda una creíble alteración del orden público. No olvidemos que la doctrina legal que se solicita no consiste en declarar que la autoridad gubernativa puede prohibir, sin más, en virtud del artículo 10 de la Ley Orgánica 9/1983, una manifestación que se considere ilícita de conformidad con las Leyes penales, sino que a esta consideración ha de unirse la de que, potencialmente, esto es, con posibilidad razonable, la manifestación, por las circunstancias concurrentes, es susceptible de generar alteraciones del orden público, con peligro de para personas o bienes.

QUINTO.- Procede, en virtud de lo expresado, que, estimando el recurso de casación en interés de la Ley interpuesto por el Ministerio Fiscal, y respetando la situación jurídica particular derivada de la sentencia impugnada de 21 de febrero de 2001, fijemos como doctrina legal la siguiente: En aplicación conjunta de los artículos 5.a) y 10 de la Ley Orgánica 9/1983, reguladora del derecho de reunión, la autoridad gubernativa tiene la facultad de prohibir una manifestación si estima razonadamente que concurren indicios de que pueda ser constitutiva de delito y, como tal, potencialmente generadora de alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes.

SEXTO.- Habiendo estimado el recurso promovido por el Ministerio Fiscal, no procede formular especial pronunciamiento sobre costas, tomando en cuenta la finalidad y función del recurso de casación en interés de la Ley. Resulta pertinente la publicación del fallo en el Boletín Oficial del Estado (artículo 100.7 de la Ley de la Jurisdicción).

Fallamos

Debemos declarar y DECLARAMOS HABER LUGAR AL RECURSO DE CASACIÓN en interés de la Ley interpuesto por el Ministerio Fiscal contra la sentencia dictada el 21 de febrero de 2001 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal

Superior de Justicia del País Vasco en el recurso número 386/2001 y, respetando la situación jurídica particular derivada de la referida sentencia, debemos fijar como doctrina legal la siguiente: En aplicación conjunta de los artículos 5.a) y 10 de la Ley Orgánica 9/1983, reguladora del derecho de reunión, la autoridad gubernativa tiene la facultad prohibir una manifestación si estima razonadamente que concurren indicios de que pueda ser constitutiva de delito y, como tal, potencialmente generadora de alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes. Así lo declaramos a los efectos procedentes, sin especial pronunciamiento sobre costas.

Publíquese el fallo de la presente sentencia en el Boletín Oficial del Estado.

Así por esta nuestra sentencia, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

ANEXO I
DOCTRINA DEL TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

1. SOBRE EL CONCEPTO DEL DERECHO DE REUNIÓN

STC 85/1988

FJ2. El derecho de reunión por el lugar en que se ejercita, comprende dos clases de reuniones que están sometidas a distinto régimen jurídico en el que intervienen matices diferenciadores.

Históricamente, el derecho de reunión surge como un derecho autónomo intermedio entre los derechos de libre expresión y de asociación, que mantiene en la actualidad una tan íntima conexión doctrinal con ellos, que bien puede decirse, en una primera aproximación al tema, que el derecho de reunión es una manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercitada a través de una asociación transitoria, siendo concebido por la doctrina científica como un derecho individual en cuanto a sus titulares y colectivo en su ejercicio, que opera a modo de técnica instrumental puesta al servicio del intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas o reivindicaciones, constituyendo, por lo tanto, un cauce del principio democrático participativo, cuyos elementos configuradores son, según la opinión dominante, el subjetivo -una agrupación de personas-, el temporal -su duración transitoria-, el finalístico -licitud de la finalidad- y el real u objetivo -lugar de celebración-.

En cuanto al elemento subjetivo, la agrupación de personas en el derecho de reunión viene caracterizada por la nota esencial de ser una concurrencia concertada en la cual existe un cierto grado de vinculación subjetiva de cada persona interviniente en la reunión con los restantes que participan en la misma y, respecto del elemento finalístico, que la finalidad de comunicación pública, en su consideración de elemento interno, común y consustancial a toda clase de reuniones en lugares públicos, en cuyo alcance y efectos no entramos, no es confundible con la concreta finalidad que tenga la reunión, respecto de la cual procede subrayar especialmente que se trata de un elemento externo al puro contenido del derecho de reunión, cuya función se reduce a legitimar el ejercicio de éste en atención a su licitud, de manera que no se incluye en el derecho fundamental aquellas reuniones que tengan una finalidad ilícita.

Estas dos notas esenciales que dejamos destacadas -concurrencia concertada y carácter externo del fin concreto de la reunión- son predicables del concepto de derecho de reunión reconocido en el art. 21 de la Constitución, pues la ausencia de definición del derecho en este precepto constitucional, que también concurre en los arts. 21 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de Nueva York, de 19 de diciembre de 1966 y 11 del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de Roma, de 4 de noviembre de 1950, viene suplida en el art. 1 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión, cuyos términos permiten sostener que, en nuestro ordenamiento jurídico, son elementos delimitadores o definidores del derecho de reunión, entre otros, el concierto de las personas que se reúnen y la presencia de un fin lícito que actúa como condición externa de legitimidad del derecho.

FJ3. Una cuestación efectuada mediante la instalación de mesas petitorias en la vía pública no es, en sí misma considerada, una reunión. La preconstitucional calificación de las cuestaciones y suscripciones públicas como «Asociaciones

de hecho de carácter temporal» efectuada por la Disposición adicional tercera de la Ley 191/1964, de 24 de diciembre, reguladora de las Asociaciones, no vincula -cualquiera que sea el sentido que haya de atribuirse a tal calificación- a este Tribunal Constitucional. En las cuestaciones, que suponen una actividad de los asociados o, en su caso, reunidos, proyectada hacia transeúntes o terceros ajenos a la asociación o reunión, no concurren los elementos del concepto de reunión. En especial, la mera aglomeración o confluencia casual de transeúntes en torno a una mesa petitoria carece del elemento subjetivo de toda reunión, consistente, según se deja dicho en el concierto mutuo para concurrir, en el saberse participantes en una reunión.

Con independencia del derecho a reunirse que tengan las personas que pretenden alcanzar una finalidad lícita determinada, la actividad a realizar para satisfacerla no queda, por ello, exenta de cumplir las condiciones de legalidad que les imponga el ordenamiento jurídico y no entenderlo así conduciría a la conclusión absurda de que el derecho de reunión suprime las potestades administrativas de intervención en las actividades privadas con sólo que un número suficiente de personas decidan realizarlas.

STC. 66/1995

El derecho de reunión, según ha reiterado este Tribunal, 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 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- (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.

STC 42/2000

2. 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, F. 3).

NO ES DERECHO DE REUNIÓN.

STC 85/1988

FJ3. Una cuestación efectuada mediante la instalación de mesas petitorias en la vía pública no es, en sí misma considerada, una reunión. La preconstitucional calificación de las cuestaciones y suscripciones públicas como «Asociaciones de hecho de carácter temporal» efectuada por la Disposición adicional tercera de la Ley 191/1964, de 24 de diciembre, reguladora de las Asociaciones, no vincula -cualquiera que sea el sentido que haya de atribuirse a tal calificación- a este Tribunal Constitucional. En las cuestaciones, que suponen una actividad de los asociados o, en su caso, reunidos, proyectada hacia transeúntes o terceros ajenos a la asociación o reunión, no concurren los elementos del concepto de reunión. En especial, la mera aglomeración o confluencia casual de transeúntes en torno a una mesa petitoria carece del elemento subjetivo de toda reunión, consistente, según se deja dicho en el concierto mutuo para concurrir, en el saberse participantes en una reunión.

Con independencia del derecho a reunirse que tengan las personas que pretenden alcanzar una finalidad lícita determinada, la actividad a realizar para satisfacerla no queda, por ello, exenta de cumplir las condiciones de legalidad que les imponga el ordenamiento jurídico y no entenderlo así conduciría a la conclusión absurda de que el derecho de reunión suprime las potestades administrativas de intervención en las actividades privadas con sólo que un número suficiente de personas decidan realizarlas.

FJ4. La actuación de la Delegación del Gobierno fue recordar que el objeto o finalidad de las reuniones anunciadas -la realización de una cuestación- vienen regulados por las disposiciones que se citan -el Decreto 1440/1965, de 20 de mayo, y la Orden de 8 de junio de 1978-, y que existía, pendiente de resolución, un recurso contencioso-administrativo interpuesto por la propia recurrente en relación con las cuestaciones públicas de que se trata. No hay constancia de que haya sido prohibida o sometida a autorización reunión alguna promovida u organizada por ADEVIDA; ocurre, simplemente, que la Administración no ha accedido a cursar lo que ha entendido ser una comunicación o anuncio de realización de una cuestación, en cierto modo disfrazada o disimulada bajo la apariencia de una comunicación previa de reuniones. Es de notar que en la propia petición de amparo formulada después por la demandante no es el derecho de reunión en sí mismo, sino más bien el derecho a realizar cuestaciones públicas, el que realmente se trata de ejercitar y cuyo reconocimiento se pretende ahora en la vía de amparo, pues solicita la demandante que se reconozca su derecho a «convocar reuniones con fines recaudatorios de fondos mediante cuestaciones», siendo que no puede obtenerse en esta vía el reconocimiento del derecho de reunión en tales términos.

2. SOBRE EL CARÁCTER PACÍFICO DE LA REUNIÓN.

STC 66/1995

... Con todo, debe precisarse que ese peligro no es sinónimo de utilización de la violencia sobre personas o cosas por parte de quienes participan en las concentraciones. Las reuniones no pacíficas -y así deben considerarse cabalmente aquéllas en las que

los participantes llevan a cabo actos violentos- ya resultan excluidas del derecho de reunión por el primer párrafo de este precepto.

STC 59/1990

FJ5. De la exégesis del art. 21 de la Constitución queda suficientemente claro que dos son los límites o requisitos constitucionales que han de cumplir los ciudadanos que decidan manifestarse en una vía pública: Que la reunión sea pacífica y que anuncien a la autoridad el ejercicio de su derecho.

El primero de los enunciados requisitos es de inexcusable cumplimiento en todo tipo de manifestación, pues el único derecho que la Constitución protege es el de reunión «pacífica y sin armas», constituyendo al propio tiempo, y junto con la infracción del orden público, el único motivo por el que la autoridad gubernativa puede prohibir la realización de una manifestación en un lugar de tránsito público, puesto que el número segundo del art. 21 tan sólo condiciona el ejercicio de dicho derecho a la circunstancia de que pueda inferirse la presunción de alteración del orden público «con peligro para personas o bienes». Por esta razón, toda manifestación en la que pudieran ejercerse, tanto violencias «físicas» (cfr. STDEH de 21 de junio de 1988, asunto «Plattform Ärzte für das Leben»), como incluso «morales con alcance intimidatorio para terceros» (STC 2/1982), excede los límites del ejercicio del derecho de reunión pacífica y carece de protección constitucional, haciéndose acreedora de las sanciones previstas en nuestro ordenamiento.

FJ6. ... En cuanto al carácter no violento de la manifestación, es un hecho declarado probado por la Sentencia de instancia y por los antecedentes de hecho de la Sentencia de casación recurrida que los procesados «en pacífica manifestación se dirigieron hacia el kilómetro 587 de la carretera nacional» y ocuparon la calzada. La declaración judicial de que la manifestación fue pacífica obliga a estimar cumplido este requisito común exigido por el art. 21 de la C. E. Pero es que, además se declara probado que «requeridos en la persona del acusado D. R. V. por las fuerzas de la Guardia Civil, para que en media hora desalojaran la vía interurbana, obedeciendo dicho requerimiento, sobre las doce treinta horas, sin incidentes de ninguna clase, se disolvieron». Los manifestantes, pues, siguieron las direcciones de la Autoridad, sin oponer resistencia alguna a las mismas, lo que viene a corroborar el carácter pacífico de la manifestación de que se trata.

3. SOBRE EL REQUISITO DE LA COMUNICACIÓN PREVIA

STC 36/1982

FJ5. Al determinar el artículo 21.2 de la Constitución para las reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones, la exigencia de comunicación previa a la autoridad, a fin de que pueda prohibirla si existen razones fundadas de alteración de orden público con peligro, peligro para personas y bienes, es evidente que por la propia dinámica formal impuesta y finalidad buscada resulta constitucionalmente legítimo que la comunicación se presente, que además se haga con cierta antelación y que contenga los

datos necesarios para que la Administración pueda efectuar una justa valoración que le permita decidir con acierto sobre el ejercicio o denegación del derecho de reunión, conciliando su lícita realización, que debe siempre favorecerse, con la potestad de aquélla de impedir los desórdenes públicos; a cuyo fin tiene que estimarse vigente el artículo 6.1 de la Ley 17/1976, por no contradecir, sino complementar, al artículo 21.2 de la Constitución, aunque adaptando su ámbito al de este último y respetando el contenido esencial del derecho, para comprender en él la potestad de la autoridad gubernativa de prohibir la celebración de las reuniones indicadas «cuando la comunicación carezca de alguno de los requisitos previstos en el artículo 5, apartado 2», en el que se encuentra no respetar el plazo de diez días de la comunicación. Subsistencia que durará en tanto no se dicte la legislación complementaria del artículo 21 por ley orgánica, y que, por exigencias de la seguridad jurídica que el artículo 9 de la Constitución eleva a categoría de principio constitucional, es necesaria para evitar que la validez del preaviso quede relegada al albur de la circunstancialidad, con quiebra de la certidumbre del mismo para el titular del derecho, en cuanto a las condiciones de su ejercicio.

FJ6. El derecho de reunión, como todo derecho fundamental, tiene sus límites, por no ser un derecho absoluto e ilimitado. Es, indudablemente, un derecho subjetivo de ejercicio colectivo, que al ser realizado incide en el derecho y en los intereses de otros ciudadanos y en la utilización exclusiva de bienes públicos, posibilitando, a veces, la alteración de la seguridad ciudadana y del orden general, que corresponde garantizar y salvaguardar al poder público. El carácter preeminente de estos valores afectados exige, en una sociedad democrática, que la Constitución conceda poderes a la autoridad para imponer al ciudadano el deber de comunicar con antelación razonable, como requisito indispensable de la proyectada reunión, para poder conocer su alcance y determinar la procedencia de previas averiguaciones, facilitar el uso del lugar o modificar su emplazamiento y tomar las medidas de seguridad que fueren precisas, otorgándole, además, la facultad de prohibirla si concurren las circunstancias que constitucionalmente así lo determinan.

El incumplimiento de plazo de preaviso -o su falta-, como auténtica condición o presupuesto para la utilización constitucional del derecho de reunión, puede conducir a la prohibición de éste por la autoridad gubernativa, puesto que el único derecho de reunión que en lugar público se reconoce en el artículo 21.2 es el que necesariamente se ha de ejercer comunicándolo previamente a la autoridad; prohibición que está implícita dentro de la posible alteración del orden público, porque se impide a la Administración ejercer la finalidad preventiva que tiene encomendada, al no tener a su alcance el necesario y exclusivo medio legal para ponderar o valorar si el posterior ejercicio del derecho repercutiría en la seguridad ciudadana.

Tales defectos no pueden autorizar a realizar la reunión a ultranza, dando carácter ilimitado al derecho de reunión, pues con tal conducta se incumpliría una exigencia constitucional trascendente y se realizaría una defraudación de la potestad de prohibir que el artículo 21.2 regula, posibilitando la actuación antijurídica, abusiva, e incluso al margen de la buena fe, del ciudadano infractor, que debe conducir racional y jurídicamente a la misma sanción que tal norma establece para la presumible alteración del orden público, esto es, a la prohibición previa, en evitación de más graves medidas de disolución o represión de la reunión, que siempre deben evitarse; por lo que ha de entenderse que tales circunstancias son fundamento constitucionalmente lícito para prohibir la reunión, ya que el ejercicio ilícito de un derecho no puede protegerse jurídicamente, como determinó la sentencia 54-1961 de la Corte Constitucional italiana.

Esta posición no supone adición alguna de prohibición a la que por motivo de orden público señala el texto constitucional, por estar implícita en éste la posibilidad de prohibir la reunión por tan importantes defectos procesales imputables a los promotores, con el incumplimiento esencial del deber de comunicar, sin que la expresión que emplea el artículo 21.2 de que la autoridad «sólo podrá prohibirlas» por las razones indicadas de alteración de orden público y riesgo cohiba tal interpretación, al referirse a señalar exclusivamente un límite al derecho de reunión con esa inmisión en la seguridad ciudadana, eliminando otras causas de oportunidad política o de similar alcance que existían en la legislación precedente, sin que pueda considerarse dicha limitación tan restrictivamente que elimine de consecuencias prohibitivas las infracciones de la comunicación a la autoridad, ya que ésta quedaría sin sentido y se evitaría la anticipada defensa de previsibles consecuencias dañosas para el orden público, sin que todo ello conduzca a declarar una mera responsabilidad administrativa del promotor posterior a la reunión, porque se dejarían indefensos los intereses generales superiores, que por primarios pueden salvaguardarse con la preventiva prohibición, único medio adecuado para que sean respetados.

STC 59/1990

FJ5. De la exégesis del art. 21 de la Constitución queda suficientemente claro que dos son los límites o requisitos constitucionales que han de cumplir los ciudadanos que decidan manifestarse en una vía pública: Que la reunión sea pacífica y que anuncien a la autoridad el ejercicio de su derecho.

La obligación de comunicar, previamente, a la Autoridad gubernativa la realización de la manifestación es tan sólo exigible con respecto a las reuniones «en lugares de tránsito público» (art. 21.2). En la actualidad dicha comunicación se rige por los arts. 8.º y siguientes de la Ley 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, de cuyo régimen interesa destacar:

En primer lugar, que no se trata de interesar solicitud de autorización alguna (art. 3.º, Ley 9/1983), pues el ejercicio de este derecho fundamental se impone por su eficacia inmediata y directa (arts. 9.1 y 10.1 C.E.), sin que pueda conceptuarse como un derecho de configuración legal -sino tan sólo de efectuar una declaración de ciencia o de conocimiento- a fin de que la Autoridad administrativa pueda adoptar las medidas pertinentes para posibilitar tanto el ejercicio en libertad del derecho de los manifestantes como la protección de los derechos y bienes de la titularidad de terceros, estando legitimada, en orden a asumir tales objetivos, a modificar las condiciones de ejercicio del derecho de reunión e incluso, a prohibirlas, previa la realización siempre del oportuno juicio de proporcionalidad y en esta última solución extrema siempre que concurra el único motivo que la Constitución contempla para sacrificar el ejercicio de este derecho fundamental: La existencia de razones fundadas de alteración de orden público, con peligro para personas o bienes.

En segundo lugar, que dicha actuación administrativa no es reconducible a ningún género de manifestación de autotutela, pues la imposición de condiciones gravosas o la prohibición del ejercicio de este derecho fundamental es inmediatamente revisable (art. 11 de la Ley 9/1983), por una Autoridad independiente e imparcial, como lo son

los órganos del Poder Judicial, a quienes la Constitución (art. 53.2), en materia de protección de derechos fundamentales, más que la última les ha otorgado «la primera palabra».

FJ6. En el caso que nos ocupa ninguno de los requisitos constitucionales anteriormente mencionados fue infringido por los manifestantes o, al menos, no ha sido probado que así sucediera en la práctica.

Por lo que se refiere al requisito de preaviso, contemplado en el art. 21.2 de la C. E., y cuya ausencia se ve sancionada, según el art. 169 del Código Penal, con la pena de multa para los promotores de la manifestación «que eludieren el cumplimiento de los requisitos previstos en las leyes reguladoras del derecho de reunión», ninguna de las dos Sentencias hace referencia a que no se haya cumplido esa exigencia, ni tal incumplimiento se deriva de lo que consta en las actuaciones, ni se ha acreditado que la Autoridad administrativa haya limitado o negado el ejercicio del derecho de manifestación.

STC 66/1995

FJ2. Este Tribunal ha declarado que el deber de comunicación previsto en el art. 8 de la Ley Orgánica 9/1983 no constituye una solicitud de autorización - pues el ejercicio de ese derecho fundamental se impone por su eficacia inmediata y directa, sin que pueda conceptuarse como un derecho de configuración legal-, sino tan sólo una declaración de conocimiento a fin de que la autoridad administrativa pueda adoptar las medidas pertinentes para posibilitar tanto el ejercicio en libertad del derecho de los manifestantes, como la protección de derechos y bienes de titularidad de terceros, estando legitimada en orden a alcanzar tales objetivos a modificar las condiciones del ejercicio del derecho de reunión e incluso a prohibirlo, siempre que concurren los motivos que la Constitución exige, y previa la realización del oportuno juicio de proporcionalidad. Igualmente hemos declarado que dicha actuación administrativa no es reconducible a ningún género de manifestación de autotutela, pues la imposición de condiciones excesivamente gravosas o la prohibición del ejercicio de este derecho es inmediatamente revisable (art. 11 de la Ley Orgánica 9/1983) por una autoridad independiente e imparcial, como son los órganos del Poder Judicial, a quienes, en materia de protección de derechos fundamentales, la Constitución ha otorgado «la primera palabra» (STC 59/1990).

No obstante, el hecho de que la comunicación no constituya una solicitud de autorización y que la Resolución gubernativa sea inmediatamente revisable en vía jurisdiccional, no significa que en todo caso la extemporaneidad de la Resolución produzca tan sólo una infracción de la legalidad ordinaria -que por supuesto la produce-, sino que puede entrañar una conculcación del derecho fundamental de reunión en lugares de tránsito público con evidente relieve constitucional. El cumplimiento del plazo no es, pues, ajeno al control jurisdiccional de la constitucionalidad de la medida prohibitiva y deberá aplicarse siempre que la Resolución gubernativa sea extemporánea, como garantía del referido derecho fundamental.

Concretamente, ese retraso puede vulnerar el derecho consagrado en el art.

21 CE y tener, por tanto, trascendencia constitucional cuando, por ejemplo, responda a un ánimo dilatorio con el objetivo de impedir o entorpecer el ejercicio del derecho o cuando impida que los órganos judiciales se pronuncien con anterioridad a la fecha de celebración de la concentración programada por los organizadores. Al respecto debe tenerse en cuenta que la Ley Orgánica 9/1983, con el fin de garantizar la protección jurisdiccional de este derecho y el efectivo control de la decisión gubernativa por parte de los tribunales de justicia, ha establecido una estrecha vinculación entre el plazo previsto para adoptar la Resolución gubernativa (art. 10) y el mecanismo especialmente acelerado de control judicial de la misma (art. 11), en relación con la Ley 62/1978, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona (art. 7.6). La brevedad de los plazos para interponer recurso (cuarenta y ocho horas) y para dictar la Resolución judicial (improrrogable de cinco días) permite que, en algunos casos, la decisión gubernativa prohibiendo una reunión en lugares de tránsito público o modificando alguna de las circunstancias de la convocatoria pueda ser objeto de recurso contencioso-administrativo y obtener la correspondiente Resolución judicial revisora antes del día previsto para la celebración de la concentración. En tales supuestos no parece que pueda anudarse de forma necesaria y automática a la extemporaneidad, y a la consiguiente infracción legal, una vulneración del derecho de reunión.

En el presente supuesto, la extemporaneidad resulta, pues, irrelevante desde la perspectiva constitucional. La denunciada restricción del citado derecho fundamental, de haberse producido, no tendría su origen en el retraso de la Resolución gubernativa, sino en la interpretación restrictiva del ejercicio del derecho de reunión en ella contenida y no corregida por el órgano judicial.

STC 42/2000

El ejercicio de este derecho está sometido al cumplimiento de un requisito previo: el deber de comunicarlo con antelación a la autoridad competente (SSTC 36/1982, F. 6 y 59/1990, F. 5). Debe tenerse en cuenta que, aunque el deber de comunicación no constituye una solicitud de autorización -ya que el ejercicio de este derecho fundamental se impone por su eficacia inmediata y directa, sin que pueda conceptuarse como un derecho de configuración legal (SSTC 59/1990, F. 5 y 66/1995, F. 2), «sino tan sólo una declaración de conocimiento a fin de que la autoridad administrativa pueda adoptar las medidas pertinentes para posibilitar tanto el ejercicio en libertad del derecho de los manifestantes, como la protección de derechos y bienes de titularidad de terceros» (STC 66/1995, F. 2)-, la falta de cumplimiento de este requisito constitucional podría dar lugar a «una defraudación de la potestad de prohibir que el art. 21.2 regula, posibilitando la actuación antijurídica, abusiva e incluso al margen de la buena fe del ciudadano infractor» (STC 36/1982, F. 2). De ahí que hayamos sostenido que el incumplimiento del plazo de preaviso -o su falta- puede conducir a la prohibición del ejercicio de este derecho, pues «el único derecho de reunión que en lugar público se reconoce en el art. 21.2 es el que necesariamente se ha de ejercer comunicándolo previamente a la autoridad» (STC 36/1982, F. 6).

4. SOBRE LOS LÍMITES DEL DERECHO DE REUNIÓN.

STS 36-1982

FJ6. El derecho de reunión, como todo derecho fundamental, tiene sus límites, por no ser un derecho absoluto e ilimitado. Es, indudablemente, un derecho subjetivo de ejercicio colectivo, que al ser realizado incide en el derecho y en los intereses de otros ciudadanos y en la utilización exclusiva de bienes públicos, posibilitando, a veces, la alteración de la seguridad ciudadana y del orden general, que corresponde garantizar y salvaguardar al poder público. El carácter preeminente de estos valores afectados exige, en una sociedad democrática, que la Constitución conceda poderes a la autoridad para imponer al ciudadano el deber de comunicar con antelación razonable, como requisito indispensable de la proyectada reunión, para poder conocer su alcance y determinar la procedencia de previas averiguaciones, facilitar el uso del lugar o modificar su emplazamiento y tomar las medidas de seguridad que fueren precisas, otorgándole, además, la facultad de prohibirla si concurren las circunstancias que constitucionalmente así lo determinan.

STC 59/1990

FJ4. El concepto de orden público ha adquirido una nueva dimensión a partir de la vigencia de la Constitución de 1978 (STC 43/1986) y que «el ejercicio del derecho de reunión y de manifestación forma parte de aquellos derechos que, según el art. 10 de la norma fundamental, son el fundamento del orden político y de la paz social», por lo que «el principio de libertad del que es una manifestación exige que las limitaciones que a él se establezcan respondan a supuestos derivados de la Constitución y que en cada caso resulte indubitadamente probado que se ha traspasado efectivamente el ámbito de libertad constitucional fijado» (STC 101/1985).

FJ8. En efecto, como único límite a la prohibición de dicho derecho establece el art. 21.2 de la Constitución las «razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes». Naturalmente toda reunión en «lugar de tránsito» ha de provocar una restricción al derecho a la libertad de circulación de los ciudadanos no manifestantes, que se verán impedidos de deambular o de circular libremente por el trayecto y durante la celebración de la manifestación; pero esta restricción, 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 al 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.

Pero en el caso que nos ocupa, ninguna de las referidas situaciones de peligro se sucedieron en la conducta de los manifestantes. Antes al contrario, la sentencia de instancia afirmó que la ocupación de la carretera se efectuó «sin peligro en ningún caso

para personas o bienes» (segundo «considerando»), lo que no pudo suceder de otra manera, pues, tal y como también declara probada la referida resolución judicial la ocupación de la carretera no fue total y absoluta, «sin que se haya acreditado que los jornaleros se hubieran opuesto a alguien que instara el paso, dejando en cualquier caso expedita la vía a quienes arguyeron razones de urgencia para hacerlo».

Por consiguiente, si no se ha probado que se impidiese el paso quien lo solicitara, tampoco se ha podido probar la restricción del derecho a la circulación de los conductores, quienes, si permanecieron pasivos, fue, posiblemente, porque voluntariamente asumieron las molestias ocasionadas por los manifestantes, con lo que tampoco cabe hablar siquiera de infracción del «orden público», máxime cuando los recurrentes ejercitaban un derecho fundamental que también integra el concepto del «orden público».

STC 66/1995

F. J. 3. No obstante, también hemos tenido ocasión de afirmar que, 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. La cuestión de fondo que aquí enjuiciamos es, precisamente, la de la corrección constitucional de la ponderación efectuada por la autoridad gubernativa, confirmada por el órgano judicial, entre el ejercicio del derecho de reunión -en su modalidad de concentración o reunión estática en lugar de tránsito público- y el referido límite constitucional, todo ello desde la perspectiva, propia del caso, de la repercusión de ese ejercicio en la circulación de vehículos por vías urbanas que soportan una importantísima densidad de tráfico.

El primer requisito impuesto por la Constitución para poder aplicar el límite del art. 21.2 es la existencia de «razones fundadas» de alteración del orden público. Para que pueda prohibirse una concentración no basta, pues, la mera sospecha o la posibilidad de que la misma produzca esa alteración, sino que quien adopta esta decisión debe poseer datos objetivos suficientes, derivados de las circunstancias de hecho concurrentes en cada caso, a partir de los que cualquier persona en una situación normal pueda llegar racionalmente a la conclusión, a través de un proceso lógico basado en criterios de experiencia, que la concentración producirá con toda certeza el referido desorden público -naturalmente, con toda la certeza o la seguridad que puede exigirse a un razonamiento prospectivo aplicado al campo del comportamiento humano-. En cualquier caso, como advierte correctamente la recurrente, si existen dudas sobre la producción de estos efectos, una interpretación sistemática del precepto constitucional lleva a la necesaria aplicación del principio de *favor libertatis* y a la consiguiente imposibilidad de prohibir la realización de la concentración.

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 con peligro para personas o bienes y esta situación de peligro, como comprobaremos de inmediato, no es un elemento adjetivo que simple-

mente 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, 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. 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).

En segundo lugar, y como consecuencia de lo dicho anteriormente, las concentraciones tan sólo pueden prohibirse, en aplicación del límite previsto en el art. 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. Estos son los dos elementos que configuran el concepto de orden público con peligro para personas y bienes consagrado en este precepto constitucional. Ciertamente, el normal funcionamiento de la vida colectiva, las pautas que ordenan el habitual discurrir de la convivencia social, puede verse alterado por múltiples factores, que a su vez pueden afectar a cuestiones o bienes tan diversos como la tranquilidad, la paz, la seguridad de los ciudadanos, el ejercicio de sus derechos o el normal funcionamiento de los servicios esenciales para el desarrollo de la vida ciudadana; sin embargo, sólo podrá entenderse afectado el orden público al que se refiere el mentado precepto constitucional cuando el desorden externo en la calle ponga en peligro la integridad de personas o de bienes.

Con todo, debe precisarse que ese peligro no es sinónimo de utilización de la violencia sobre personas o cosas por parte de quienes participan en las concentraciones. Las reuniones no pacíficas -y así deben considerarse cabalmente aquéllas en las que los participantes llevan a cabo actos violentos- ya resultan excluidas del derecho de reunión por el primer párrafo de este precepto. El párrafo segundo del art. 21 CE no delimita el contenido del derecho de reunión, sino que establece un límite a su ejercicio y otorga a los poderes públicos una facultad que, como veremos, éstos deben ejercer proporcionadamente, de modo que, por ejemplo, antes de prohibir una concentración por esta causa, deben proponer las modificaciones que permitan el ejercicio del derecho. Si la cláusula «con peligro para personas o bienes» fuese sinónimo de reunión no pacífica no cabría otra alternativa que su prohibición, puesto que se trataría de una

acción ajena o no integrada en el referido derecho. Así, pues, si se da, como debe darse, un contenido propio y específico al límite del derecho de reunión consagrado en el art. 21.2 CE y a la facultad por él atribuida a los poderes públicos, deberá concluirse que en su ámbito se incluyen los peligros para personas o bienes derivados de las acciones violentas que puedan derivarse de la celebración pacífica de la concentración, ya sea porque la misma cree situaciones que provoquen directamente esos peligros, ya porque imposibilite la realización de actividades tendentes a evitar o a paliar los citados peligros.

Aplicando estas premisas al caso de las concentraciones que afectan a la circulación de vehículos por las vías de tránsito público lo primero que cabe afirmar es que sólo en supuestos muy concretos podrá concluirse que la afectación del tráfico conlleva una alteración del orden público con peligro para personas o bienes. 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. Sin embargo, no es menos cierto que por su propia naturaleza el ejercicio de ese derecho requiere la utilización de los lugares de tránsito público y, dadas determinadas circunstancias, permite la ocupación, por así decir, instrumental de las calzadas. En suma, la celebración de este tipo de reuniones suele producir trastornos y restricciones en la circulación de personas y, por lo que aquí interesa, de vehículos que se ven impedidos de circular libremente por el lugar en el que se celebra la reunión (STC 59/1990). En una sociedad democrática, el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación, sino también un espacio de participación. Precisamente, para hacer compatibles estos dos usos de los lugares de tránsito público, el art. 21.2 CE ha establecido la exigencia de la comunicación previa al objeto de que los poderes públicos puedan adoptar las medidas preventivas necesarias para lograr esa compatibilidad. Concretamente 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.

Así, pues, no cualquier corte de tráfico o invasión de calzadas producido en el curso de una manifestación o de una concentración puede incluirse en los límites del art. 21.2 CE. Para poder restringir el ejercicio del derecho de reunión deberán ponderarse, caso a caso, todas las circunstancias específicas concurrentes en cada una de las reuniones que pretendan llevarse a cabo al objeto de determinar si efectivamente existen razones fundadas para creer que el colapso circulatorio tendrá las características y los efectos antes descritos. Por ello no puede admitirse, como bien advierte la recurrente, la afirmación genérica de que determinadas calles o zonas de una ciudad no son idóneas para el ejercicio del derecho de manifestación o de reunión debido a la densi-

dad de tráfico que circula por ellas por término medio. 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: a) motivar la Resolución correspondiente (STC 36/1982); b) fundarla, esto es, aportar las razones que le han llevado a la conclusión que de celebrarse se 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 efectivo ejercicio del derecho fundamental. La autoridad gubernativa debe arbitrar las medidas adecuadas para garantizar que las concentraciones puedan llevarse a cabo en los lugares y horas programados sin poner en peligro el orden público; desviando, por ejemplo, el tráfico por otras vías o prohibiendo la ocupación prolongada de las calzadas y disponiendo los instrumentos necesarios para hacer efectiva tal prohibición. Sólo podrá restringirse el ejercicio del derecho de reunión cuando estas medidas preventivas resulten imposibles de adoptar, o sean infructuosas para alcanzar el fin propuesto -por ejemplo porque no permitan hacer accesible la zona afectada-, o sean desproporcionadas -por ejemplo, cuando los posibles itinerarios alternativos supongan retrasos o rodeos irrazonables-.

Por último, y en relación con lo que acaba de decirse, debe advertirse que incluso en los supuestos en los que existan razones fundadas de que una concentración puede producir alteraciones del orden público con peligro para personas y bienes, la autoridad gubernativa, aplicando criterios de proporcionalidad, antes de prohibirla deberá utilizar, si ello es posible, la facultad que le reconoce el art. 10 de la Ley Orgánica 9/1983 y proponer las modificaciones de fecha, lugar o duración al objeto de que la reunión pueda celebrarse.

FJ4. De la aplicación de las premisas sentadas en el fundamento precedente al caso enjuiciado cabe concluir que la Resolución de la autoridad gubernativa prohibiendo la concentración convocada resulta suficientemente motivada y fundada y que, a la luz de los hechos declarados probados, efectivamente concurrían en este supuesto las circunstancias que permiten adoptar tan grave medida de restricción del ejercicio del derecho fundamental consagrado en el art. 21 CE.

Es cierto, que ni la seguridad vial -que, por otra parte, no se demuestra cómo se pondría aquí en peligro- ni la seguridad pública son, sin más, sinónimo de orden público sin peligro para personas y bienes; también es cierto que hubiera sido deseable un mayor desarrollo argumental demostrativo de que el colapso sería «total», como afirma la Resolución impugnada, es decir, con bloqueo prolongado de vehículos e imposibilidad de acceso a una amplia zona de la ciudad, y que este extremo se demostrase atendiendo por igual a las características genéricas de circulación de esa zona y a las circunstancias específicas de la concentración convocada -número previsible de perso-

nas, horario, etc.-, puesto que, como queda dicho, ninguna concentración puede prohibirse atendiendo solamente a las condiciones objetivas de tráfico que soportan las calles afectadas, sino que es necesario tener en cuenta las características que en cada caso concurren en la reunión convocada. Y, por otra parte, también hubiera sido preferible que se razonase con mayor detalle los efectos sobre los servicios esenciales afectados y cómo todo ello puede producir alteraciones del orden público con peligro para personas o bienes.

Sin embargo, si se lee atentamente la Resolución, se llega a la conclusión que la misma no carece de fundamentación suficiente puesto que, aunque se centra esencialmente en consideraciones de tipo genérico relativas al tráfico, no olvida en absoluto las circunstancias específicas de la concentración convocada -por ejemplo, se hace referencia a la hora de la celebración, a las obras que se estaban realizando en aquel momento en algunas calles, etc.-.

VOTO PARTICULAR

Magistrado don Julio Diego González Campos a la Sentencia dictada en el recurso de amparo núm. 1693/1992

2. ... comparto la configuración del contenido del orden público a que se refiere el límite del art. 21.2 CE en atención al elemento sustancial del «peligro para las personas y bienes» y la necesidad de su concreción respecto a una situación de hecho, el mantenimiento del orden público en sentido material en lugares de tránsito. De manera que, una vez excluida la violencia física o intimidatoria para terceros que pudiera inferirse de la conducta de los manifestantes, por exceder de los límites del derecho fundamental de reunión pacífica y carecer de protección constitucional (STC 59/1990, fundamento jurídico 5.º), sólo podrá entenderse afectado el orden público del citado precepto constitucional en cuanto límite de tal derecho «cuando el desorden externo en la calle ponga en peligro la integridad de personas y bienes».

Sin embargo, aun partiendo de esta premisa la Sentencia de la que discrepo ha incluido dentro del límite del art. 21.1 CE los peligros para personas o bienes que pueden resultar de la celebración pacífica de la concentración, «ya sea porque la misma cree situaciones que provoquen directamente esos peligros, ya porque imposibilite la realización de actividades tendentes a evitar o a paliar los citados peligros». Lo que hubiera exigido, a mi parecer, una mayor concreción de uno y otro supuesto, pues es evidente que no conduce al mismo resultado que el peligro para las personas y bienes derivado de la previsible alteración del orden público sea entendido como un peligro directo o sólo indirecto. Y ello se evidencia con claridad si nos situamos ante la situación debatida en el presente caso.

En efecto, es innegable que el normal desarrollo de la vida ciudadana en una parte de la ciudad -e incluso en una zona muy amplia si quedan afectados los principales ejes de circulación- puede quedar alterado como consecuencia de una manifestación o concentración. Pero también es preciso admitir, de un lado, que «en una sociedad democrática, el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación sino también un espacio de participación», como acertadamente se afirma en la Sentencia. De otro, que de esta situación no se deriva, por sí misma, una alteración del orden público que entrañe un peligro directo para «la integridad de las personas o de los bienes» (STC

59/1990, fundamento jurídico 8.º), que es el elemento sustancial exigido para que pueda operar el límite del art. 21.2 CE y restringirse el ejercicio del derecho fundamental. De manera que el eventual peligro se circunscribe, en realidad, a un extremo al que reiteradamente se alude en la Sentencia: la imposibilidad de que puedan seguir prestándose con eficacia los servicios de ambulancia, policía y bomberos, con posible riesgo para la integridad de personas y bienes.

Tal situación de peligro, ciertamente, puede producirse. Pero es preciso reconocer, en contrapartida, que el peligro para la integridad de las personas y bienes sólo posee un carácter indirecto o eventual; lo que implica, a mi parecer, una discutible ampliación del límite establecido en el art. 21.2 CE. Y, en todo caso, una vez admitida tal ampliación como ha hecho la Sentencia de la que discrepo, necesariamente habrá de requerir una mayor exigencia en orden a su control en esta sede constitucional. Pues si tal peligro indirecto puede ser evitado mediante la adopción de las oportunas medidas preventivas por parte de la autoridad administrativa, entre ellas la limitación del uso de una parte de la calzada por parte de los manifestantes, es evidente que dicha autoridad ha de ofrecer una mayor justificación de la imposibilidad de adoptar tales medidas.

5. SOBRE LA LIBRE CIRCULACIÓN EN RELACIÓN CON EL DERECHO DE REUNIÓN.

STC 59/1990

FJ7. 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.º y podría, por tanto, erigirse en un límite al derecho de manifestación, pues, de conformidad con lo dispuesto en el art. 11.2.º 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», de entre los que hay que estimar incluido el derecho «a la libre circulación de los ciudadanos por el territorio nacional» (art. 19 C. E.). Pero lo que también resulta obligado dilucidar es si la exclusiva protección de dicho derecho es un límite suficiente para negar el libre ejercicio del derecho de reunión pacífica y, si aquella restricción alcanzó en la práctica el grado de intensidad suficiente para permitir el sacrificio del derecho contemplado en el art. 21 de la Constitución.

FJ8. Ni la exclusiva invocación del derecho a la libertad de circulación puede legitimar la negación del derecho de manifestación, ni la limitación de aquél derecho revisió una entidad suficiente para justificar el sacrificio del derecho fundamental de reunión pacífica.

En efecto, como único límite a la prohibición de dicho derecho establece el art. 21.2 de la Constitución las «razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes». Naturalmente toda reunión en «lugar de tránsito» ha de pro-

vocar una restricción al derecho a la libertad de circulación de los ciudadanos no manifestantes, que se verán impedidos de deambular o de circular libremente por el trayecto y durante la celebración de la manifestación; pero esta restricción, 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 al 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.

Pero en el caso que nos ocupa, ninguna de las referidas situaciones de peligro se sucedieron en la conducta de los manifestantes. Antes al contrario, la sentencia de instancia afirmó que la ocupación de la carretera se efectuó «sin peligro en ningún caso para personas o bienes» (segundo «considerando»), lo que no pudo suceder de otra manera, pues, tal y como también declara probada la referida resolución judicial la ocupación de la carretera no fue total y absoluta, «sin que se haya acreditado que los jornaleros se hubieran opuesto a alguien que instara el paso, dejando en cualquier caso expedita la vía a quienes arguyeron razones de urgencia para hacerlo».

Por consiguiente, si no se ha probado que se impidiese el paso quien lo solicitara, tampoco se ha podido probar la restricción del derecho a la circulación de los conductores, quienes, si permanecieron pasivos, fue, posiblemente, porque voluntariamente asumieron las molestias ocasionadas por los manifestantes, con lo que tampoco cabe hablar siquiera de infracción del «orden público», máxime cuando los recurrentes ejercitaban un derecho fundamental que también integra el concepto del «orden público».

STC 66/1995

Sólo en supuestos muy concretos podrá concluirse que la afectación del tráfico conlleva una alteración del orden público con peligro para personas o bienes. 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. Sin embargo, no es menos cierto que por su propia naturaleza el ejercicio de ese derecho requiere la utilización de los lugares de tránsito público y, dadas determinadas circunstancias, permite la ocupación, por así decir, instrumental de las calzadas. En suma, la celebración de este tipo de reuniones suele producir trastornos y restricciones en la circulación de personas y, por lo que aquí interesa, de vehículos que se ven impedidos de circular libremente por el lugar en el que se celebra la reunión (STC 59/1990). En una sociedad democrática, el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación, sino también un espacio de participación. Precisamente, para hacer compatibles estos dos usos de los lugares de tránsito público, el art. 21.2 CE ha establecido la exigencia de la comunicación previa al objeto de que los poderes públicos puedan adoptar las medidas preventivas necesarias para lograr esa compatibilidad. Concretamente 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.

Así, pues, no cualquier corte de tráfico o invasión de calzadas producido en el curso de una manifestación o de una concentración puede incluirse en los límites del art. 21.2 CE. Para poder restringir el ejercicio del derecho de reunión deberán ponderarse, caso a caso, todas las circunstancias específicas concurrentes en cada una de las reuniones que pretendan llevarse a cabo al objeto de determinar si efectivamente existen razones fundadas para creer que el colapso circulatorio tendrá las características y los efectos antes descritos. Por ello no puede admitirse, como bien advierte la recurrente, la afirmación genérica de que determinadas calles o zonas de una ciudad no son idóneas para el ejercicio del derecho de manifestación o de reunión debido a la densidad de tráfico que circula por ellas por término medio. 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.

FJ4. Es cierto, que ni la seguridad vial -que, por otra parte, no se demuestra cómo se pondría aquí en peligro- ni la seguridad pública son, sin más, sinónimo de orden público sin peligro para personas y bienes; también es cierto que hubiera sido deseable un mayor desarrollo argumental demostrativo de que el colapso sería «total», como afirma la Resolución impugnada, es decir, con bloqueo prolongado de vehículos e imposibilidad de acceso a una amplia zona de la ciudad, y que este extremo se demostrase atendiendo por igual a las características genéricas de circulación de esa zona y a las circunstancias específicas de la concentración convocada -número previsible de personas, horario, etc.-, puesto que, como queda dicho, ninguna concentración puede prohibirse atendiendo solamente a las condiciones objetivas de tráfico que soportan las calles afectadas, sino que es necesario tener en cuenta las características que en cada caso concurren en la reunión convocada. Y, por otra parte, también hubiera sido preferible que se razonase con mayor detalle los efectos sobre los servicios esenciales afectados y cómo todo ello puede producir alteraciones del orden público con peligro para personas o bienes.

Sin embargo, si se lee atentamente la Resolución, se llega a la conclusión que la misma no carece de fundamentación suficiente puesto que, aunque se centra esencialmente en consideraciones de tipo genérico relativas al tráfico, no olvida en absoluto las circunstancias específicas de la concentración convocada -por ejemplo, se hace refe-

rencia a la hora de la celebración, a las obras que se estaban realizando en aquel momento en algunas calles, etc.-.

Lo mismo cabe decir respecto de la posibilidad de adoptar medidas alternativas que garantizaran la celebración de la concentración. Aunque de modo no explícito, se desprende claramente de la Resolución que la autoridad gubernativa consideró que éstas no hubieran resultado eficaces, primero, porque la amplitud de la zona afectada no permitía habilitar vías alternativas que impidiesen el bloqueo de vehículos y permitiesen el acceso -por otros itinerarios- a las zonas afectadas, evitando su aislamiento, y en segundo lugar, porque las características de la concentración hacían inviable la adopción de otras medidas tendentes a garantizar que los servicios de ambulancia, bomberos y similares podrían seguir prestándose.

Con todo, no basta con que la Resolución esté efectivamente motivada y fundada, sino que debe analizarse si el contenido de la misma es idóneo para justificar la prohibición en aplicación del límite previsto en el art. 21.2 CE.

Al Tribunal no le cabe duda que debe desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto, basándose para ello en el caos circulatorio que la concentración produciría, dada la elevada densidad de circulación de la zona, y el día y hora elegidos por los promotores. Concretamente afirma que «el tráfico de la plaza de Canalejas accede a través de tres calles que proceden de la Puerta del Sol y de las plazas de Santa Ana y Jacinto Benavente, encauzándose su salida de aquella plaza por las calles Sevilla y carrera de San Jerónimo. La interrupción del tráfico por la calle Sevilla, con mucho, la de más anchura de todas las citadas, necesariamente ha de causar un notable incremento del tráfico en la zona al no poder abandonar la mencionada plaza de Canalejas sino por la carrera de San Jerónimo, mucho más estrecha que la calle Sevilla. A lo anterior hay que añadir: 1) que en la actualidad no se puede desembocar desde la carrera de San Jerónimo en la plaza de las Cortes, por la existencia de obras, de tal manera que para salir a la calle Alcalá desde las plazas antes mencionadas de Santa Ana, Jacinto Benavente y Sol, única y exclusivamente se puede utilizar la estrecha calle de Cedaceros. 2) Que se trata de un zona eminentemente comercial. 3) Que existe un gran número de líneas de transporte diario que transitan por la zona, lo que hace que las alteraciones del tráfico afecten a un mayor número de personas. 4) Que el día y hora elegidos por los promotores de la manifestación (un viernes laborable a las trece horas) aumenta considerablemente los trastornos que los vecinos y transeúntes puedan sufrir».

Si a estos datos añadimos otros también recogidos en las actuaciones, como la duración programada -dos horas y media-, el importante número previsible de asistentes a la concentración -que respondía a la convocatoria de dos centrales sindicales de la representatividad de FEBASO-UGT y FEBAC-CC OO y tenía un objetivo tan previsiblemente movilizador como es el apoyo a la negociación del convenio de la banca privada- o la afectación directa no sólo de la vía en la que pretendía celebrarse la concentración sino de las calles adyacentes en una amplia extensión, no cabe duda que en el caso enjuiciado se dan las circunstancias que permiten restringir el ejercicio del derecho de reunión en lugares de tránsito público, ya que no existen dudas razonables de que la concentración hubiera producido un bloqueo total de la calzada, que por su duración, por la hora y el día elegidos y por las características del tráfico en la zona hubiera provocado un bloqueo de vehículos con imposibilidad de acceso de servicios esenciales a una zona importante de la ciudad y tampoco cabe duda que no podía exigirse en este caso la adopción de medidas preventivas (como la previsión de

vías alternativas u otros medios que garantizaran la prestación de servicios tales como los de ambulancia, policía o bomberos), puesto que, dadas las circunstancias concurrentes en la concentración programada y la amplitud y las características de la zona afectada no era previsible que las mismas hubieran podido evitar los referidos efectos.

VOTO PARTICULAR

Magistrado don Julio Diego González Campos a la Sentencia dictada en el recurso de amparo núm. 1693/1992

La concentración convocada por la recurrente de amparo fue prohibida únicamente por razón de su incidencia sobre el tráfico viario en la zona elegida para su celebración partiendo de una genérica consideración de tal circunstancia. Lo que mal se compadece, en ausencia de otras concretas razones justificativas, con el peligro para las personas y bienes que necesariamente requiere el límite del art. 21.2 CE. Pero ha de tenerse en cuenta, además, que la resolución gubernativa afirma en su considerando 3.º, sin apoyo en otros datos, que el hecho de celebrarse la concentración en la plaza de Canalejas «provocaría un total colapso de tráfico» que afectaría no sólo a dicha zona sino también a las adyacentes de «Puerta del Sol, calle de Alcalá, Gran Vía y plaza de Cibeles, las cuales constituyen principales ejes circulatorios esenciales» en los que existe una importante aglomeración de vehículos públicos y privados. Afirmación frente a la que cabe oponer, en primer lugar, el hecho notorio de ser «la Puerta del Sol» una zona de tráfico restringido en las horas previstas para la concentración. De suerte que en poco puede verse afectada la circulación procedente de la calle de Alcalá y con destino a la misma y sí sólo la más limitada que desde dicha calle se dirige a la carrera de San Jerónimo. En segundo lugar, la resolución gubernativa reconoce que la zona elegida para la concentración no es un eje esencial de tráfico en Madrid, sino las zonas adyacentes de Alcalá, Gran Vía y Cibeles; circunstancia que lógicamente obligaba a la autoridad gubernativa a justificar, lo que no hizo, por qué era imposible aislar y cerrar al tráfico, por tres horas, la mencionada plaza de Canalejas e incluso, si el número de los concentrados lo requería, una parte de la calzada de la calle de Alcalá en su confluencia con dicha plaza. Pues es evidente que, caso de adoptarse por la autoridad las medidas oportunas, ello no habría afectado gravemente a los ejes esenciales de tráfico en Madrid, que en sentido Norte-Sur son el paseo de la Castellana-Cibeles-El Prado y en sentido Este-Oeste los de Alcalá-Cibeles-Gran Vía. De suerte que, en definitiva, al no estar afectados estos ejes principales mal podía estimarse la posibilidad de un «total colapso» del tráfico urbano ni, por tanto, podía generarse una situación de alteración del orden público con peligro para la integridad de las personas o sus bienes, aun de carácter indirecto, por la imposibilidad de acceso a la zona por parte de los servicios esenciales de ambulancias, policía y bomberos.

AUTO TC 176/2000

FJ2. No se puede excluir «a priori» del contenido del derecho de reunión (art. 21 CE) la interrupción del tráfico rodado.

Aunque el corte de la carretera con tractores no queda fuera necesariamente del ámbito facultativo del art. 21 CE, su ejercicio lícito está sometido a dos límites:

- a) Previa comunicación a la autoridad gubernativa (art. 8 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio.
- b) Ejercicio dentro de las modificaciones propuestas por la autoridad gubernativa cuando considere que «existen razones fundadas de que puedan producirse alteraciones de orden público, con peligro para personas o bienes» (art. 10 LORDR). Estas «modificaciones» hay que entender que vinculan necesariamente a todos los manifestantes, no sólo a los convocantes o promotores.

En el presente caso, el recurrente desatendió el límite expreso de no cortar en ningún caso la carretera, límite impuesto por el Delegado del Gobierno en Galicia en su Acuerdo de 12 de enero de 1998 y no contestado ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. En consecuencia, la conducta de don José Manuel R. quedó al margen del legítimo ejercicio del derecho de reunión, razón por la cual no era ya excluible la subsunción de aquella conducta en el tipo de infracción grave del art. 23 n) LOPSC.

STC 42/2000

FJ5. La interrupción del tráfico en una parte del recorrido por el que discurre una manifestación no puede considerarse, sin más, como una conducta contraria al límite que específicamente establece el art. 21.2 CE, pues, tal y como se ha indicado, los cortes de tráfico sólo pueden considerarse comprendidos en dicho límite cuando como consecuencia de los mismos puedan ponerse en peligro personas o bienes.

En este supuesto, de los hechos declarados probados no puede deducirse que existan circunstancias especiales que puedan haber requerido la no paralización del tráfico como una exigencia de orden público que viniera motivada por la necesidad de evitar los señalados peligros para personas o bienes. Es más, a tenor de los referidos hechos, puede considerarse que la interrupción de la circulación de vehículos en el tramo del recorrido de la manifestación que constituía el final del itinerario y que coincidía con el lugar en el que se encuentra emplazado el organismo público -la Consejería de Trabajo- ante el que los manifestantes tenían especial interés en exponer sus reivindicaciones (STC 66/1995, F. 3) es una conducta que puede encuadrarse en el ejercicio normal y legítimo del derecho de reunión. En estas circunstancias, la comunicación previa del horario e itinerario de la manifestación brindó la ocasión para que la autoridad administrativa adoptase las medidas preventivas necesarias para hacer compatible el derecho de reunión, con previsible utilización de la calzada, y la aminoración de los trastornos y restricciones en la circulación de personas y vehículos que se ven impedidos de circular libremente por el lugar en que se celebra la reunión (STC 66/1995, F. 3); el hecho de que en la comunicación previa no se especificase que podían producirse cortes en la circulación de vehículos no altera en absoluto la anterior conclusión.

Por todo ello hay que concluir que la conducta del recurrente se encontraba amparada en el ejercicio de este derecho fundamental y por esta razón la sanción impuesta debe considerarse lesiva del mismo, ya que la Administración no ha acreditado -ni siquiera ha sido alegado- que el recurrente en amparo haya originado una alteración del orden público que pusiera en peligro personas o bienes, ni que haya realizado un ejercicio abusivo de su derecho de manifestación que, por conllevar una restricción de otros valores constitucionales, suponga una extralimitación en su derecho constitucional de reunión que le deje al margen de la protección constitucional que este derecho fundamental dispensa.

6. SOBRE LA PROPORCIONALIDAD EN LA ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN.

STC 36/1982

FJ8. Todo acto administrativo debe ser motivado o fundado por así determinarlo con carácter general el artículo 43.1.a) de la Ley de Procedimiento Administrativo, coincidiendo con esta justa exigencia el artículo 13 de la Ley 17/1976, al disponer que «las resoluciones de las autoridades gubernativas sean motivadas, cuando impidan o limiten el ejercicio del derecho de reunión», motivación que debe realizarse con la amplitud necesaria para el debido conocimiento de los interesados y su posterior defensa de derechos; mas la doctrina del Tribunal Supremo, en relación a dicha exigencia, ha precisado que la motivación escueta o sucinta, si es suficientemente indicativa, no equivale a ausencia de motivación, ni acarrea su nulidad. Y esto es lo que sucede en el caso de examen, pues el Gobernador Civil prohibió la manifestación comunicada en su resolución de 18 de mayo de 1981, por no reunir los requisitos legales según el número 2 del artículo 5 de la Ley de Reuniones número 17/1976, de 29 de mayo, y en su oficio del día siguiente ratificó dicha prohibición y resolución, «en cuanto a la exigencia de presentación de la solicitud de autorización con una antelación mínima de diez días naturales», siendo en conjunto estos dos acuerdos suficientemente expresivos, dentro de su extremado laconismo, para conocer que la causa de la prohibición se encontraba en la inobservancia del plazo indicado, resultando por ello mínimamente suficientes para cubrir la exigencia de motivación; sin que pueda extraerse consecuencias perjudiciales del hecho de referirse en el oficio indicado a «solicitud de autorización», que no existió, por tratarse de una comunicación previa del promotor la que dio lugar a la resolución, ni podía existir dado el claro contenido del artículo 21 de la Constitución que precisamente se citaba en los «vistos» de la resolución del día 18, por lo que tan errónea e incorrecta expresión no puede desvirtuar la voluntad de prohibir y especialmente su causa de ausencia de plazo, no significando que la autoridad estuviese investida del derecho de autorizar, por ser incompatible con la Constitución; razones todas que impiden extraer la grave consecuencia de nulidad.

STC 66/1995

FJ2. Este Tribunal ha declarado que el deber de comunicación previsto en el art. 8 de la Ley Orgánica 9/1983 no constituye una solicitud de autorización -pues el ejercicio de ese derecho fundamental se impone por su eficacia inmediata y directa, sin que pueda conceptuarse como un derecho de configuración legal-, sino tan sólo una declaración de conocimiento a fin de que la autoridad administrativa pueda adoptar las medidas pertinentes para posibilitar tanto el ejercicio en libertad del derecho de los manifestantes, como la protección de derechos y bienes de titularidad de terceros, estando legitimada en orden a alcanzar tales objetivos a modificar las condiciones del ejercicio del derecho de reunión e incluso a prohibirlo, siempre que concurran los motivos que la Constitución exige, y previa la realización del oportuno juicio de proporcionalidad. Igualmente hemos declarado que dicha actuación administrativa no es reconducible a ningún género de manifestación de autotutela, pues la imposición de condiciones excesivamente

gravosas o la prohibición del ejercicio de este derecho es inmediatamente revisable (art. 11 de la Ley Orgánica 9/1983) por una autoridad independiente e imparcial, como son los órganos del Poder Judicial, a quienes, en materia de protección de derechos fundamentales, la Constitución ha otorgado «la primera palabra» (STC 59/1990).

FJ3.... 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: a) motivar la Resolución correspondiente (STC 36/1982); b) fundarla, esto es, aportar las razones que le han llevado a la conclusión que de celebrarse se 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 efectivo ejercicio del derecho fundamental. La autoridad gubernativa debe arbitrar las medidas adecuadas para garantizar que las concentraciones puedan llevarse a cabo en los lugares y horas programados sin poner en peligro el orden público; desviando, por ejemplo, el tráfico por otras vías o prohibiendo la ocupación prolongada de las calzadas y disponiendo los instrumentos necesarios para hacer efectiva tal prohibición. Sólo podrá restringirse el ejercicio del derecho de reunión cuando estas medidas preventivas resulten imposibles de adoptar, o sean infructuosas para alcanzar el fin propuesto -por ejemplo porque no permitan hacer accesible la zona afectada-, o sean desproporcionadas -por ejemplo, cuando los posibles itinerarios alternativos supongan retrasos o rodeos irrazonables-.

Por último, y en relación con lo que acaba de decirse, debe advertirse que incluso en los supuestos en los que existan razones fundadas de que una concentración puede producir alteraciones del orden público con peligro para personas y bienes, la autoridad gubernativa, aplicando criterios de proporcionalidad, antes de prohibirla deberá utilizar, si ello es posible, la facultad que le reconoce el art. 10 de la Ley Orgánica 9/1983 y proponer las modificaciones de fecha, lugar o duración al objeto de que la reunión pueda celebrarse.

FJ4. ... Lo mismo cabe decir respecto de la posibilidad de adoptar medidas alternativas que garantizasen la celebración de la concentración. Aunque de modo no explícito, se desprende claramente de la Resolución que la autoridad gubernativa consideró que éstas no hubieran resultado eficaces, primero, porque la amplitud de la zona afectada no permitía habilitar vías alternativas que impidiesen el bloqueo de vehículos y permitiesen el acceso -por otros itinerarios- a las zonas afectadas, evitando su aislamiento, y en segundo lugar, porque las características de la concentración hacían inviable la adopción de otras medidas tendentes a garantizar que los servicios de ambulancia, bomberos y similares podrían seguir prestándose.

Con todo, no basta con que la Resolución esté efectivamente motivada y fundada, sino que debe analizarse si el contenido de la misma es idóneo para justificar la prohibición en aplicación del límite previsto en el art. 21.2 CE.

FJ5. Para comprobar si la medida impeditiva del ejercicio del derecho de reunión supera el juicio 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.

Pues bien, no cabe duda que la prohibición de la celebración de la concentración permite alcanzar el fin perseguido -la protección del orden público con integridad de personas y bienes-. El problema se centra en determinar si cumple los otros dos requisitos enunciados, y, muy especialmente, el relativo a la necesidad de la medida o, más concretamente, a si la prohibición total del ejercicio del derecho resultaba imprescindible o cabía en este caso la adopción de medidas menos drásticas e igualmente eficaces para la consecución del fin perseguido, como la propuesta de la modificación de las circunstancias de celebración de la concentración, relativas al lugar, a la hora o al modo de realización de la misma prevista en el art. 10 de la Ley Orgánica 9/1983.

La respuesta a esta cuestión debe ser positiva, ya que, en este caso concreto, no podía exigirse a la autoridad gubernativa la propuesta de medidas menos restrictivas del derecho de reunión, puesto que, tal como plantearon la concentración sus promotores, toda propuesta de modificación del lugar o la hora hubiera desvirtuado el objetivo perseguido por los mismos. De hecho, así lo reconocen en las alegaciones vertidas en el presente proceso de amparo en las que manifiestan que el lugar fue elegido porque en él «se concentran importantes y muy numerosas oficinas, varias de ellas centrales, de los principales Bancos del país (coinciden, entre otros, Banesto, BBV, BHA, Banco Vitalicio, Banco Exterior -ex-Rural-, Banco Zaragozano, BNP, Banco de Madrid, etc.). De ahí que plantear que los Sindicatos de Banca se concentren en otro lugar (se nos escapa cuál, porque la protesta no llegaría a los responsables de los Bancos, que es a quien va dirigida), o a otra hora, por ejemplo, por la tarde, cuando están cerradas las citadas oficinas, significa en la práctica negarles el ejercicio del derecho de reunión y de un importante medio de acción sindical, en ambos aspectos contra la garantía constitucional».

La autoridad gubernativa, sobre todo respecto de las concentraciones estáticas en lugares y en horarios que tienen un relieve especial para los convocantes puesto que son condición necesaria para que las opiniones y las reivindicaciones lleguen a sus destinatarios principales, ve muy reducida su facultad de proponer cambios respecto del lugar y hora, puesto que, como bien dicen los recurrentes, estas modificaciones pueden llevar en la práctica a desvirtuar o negar el ejercicio del derecho. En estos casos, la autoridad gubernativa, antes de prohibir la concentración, deberá ser especialmente diligente a la hora de proponer o arbitrar los medios necesarios para garantizar el ejercicio del derecho de reunión en el lugar y hora programados por los promotores. Sin embargo, como queda dicho, en el caso de autos concurren datos objetivos suficientes para concluir que esas medidas alternativas hubieran resultado infructuosas.

VOTO PARTICULAR

Magistrado don Julio Diego González Campos a la Sentencia dictada en el recurso de amparo núm. 1693/1992

... 3. En cuanto a la aplicación de la doctrina sentada en la Sentencia a las circunstancias particulares del caso, ha de recordarse que previamente se ha declarado, de una parte, que la autoridad gubernativa debe motivar y fundar la resolución que restrinja el ejercicio del derecho fundamental con base en el límite del art. 21.2 CE. De otro, que ha de justificar la imposibilidad de adoptar las medidas preventivas necesarias para conjurar el peligro de alteración del orden público y permitir el efectivo ejercicio del derecho fundamental. De suerte que debe arbitrar las medidas adecuadas para garantizar que las concentraciones puedan llevarse a cabo en los lugares y horas programados por los organizadores sin poner en peligro el orden público, por ejemplo, desviando el tráfico por otras vías o prohibiendo la utilización prolongada de las calzadas. Por lo que sólo podrá restringirse el ejercicio del derecho de reunión «cuando estas medidas preventivas resulten imposibles de adoptar o sean infructuosas para alcanzar el fin propuesto». Agregándose que, «en todo caso, antes de prohibir la manifestación la autoridad gubernativa ha de utilizar la facultad que le reconoce el art. 10 de la Ley 9/1983 y proponer modificaciones de fecha, lugar o duración al objeto de que la reunión pueda celebrarse»; facultad que no puede ejercer de modo enteramente discrecional (STC 36/1982), pues se halla condicionada por la programación realizada por los promotores.

A) Sentada esta doctrina es evidente, en primer lugar, que en el presente caso la autoridad gubernativa no utilizó la posibilidad abierta por la Ley 9/1983, ni ofreció justificación alguna de que las posibles medidas alternativas fueran ineficaces o infructuosas, limitándose a señalar en el cuarto considerando de su resolución que la realización de la concentración convocada «va a incidir gravemente en la perturbación del tráfico y el orden público ciudadano, si se mantiene el itinerario comunicado», de la plaza de Canalejas. Omisión que tampoco ha sido considerada por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid. De suerte que el total silencio sobre la posibilidad de medidas alternativas que permitieran el ejercicio del derecho fundamental, por sí solo, debiera haber conducido a la declaración de nulidad del acto que prohíba la celebración de la concentración y de la resolución judicial confirmatoria. Sin que a mi parecer pueda obviarse tal carencia estimando, como se ha hecho en la Sentencia de la que discrepo, que de la resolución gubernativa se desprende claramente que la autoridad consideró que tales medidas alternativas habrían de resultar ineficaces, dadas las circunstancias concurrentes; pues ello supone, lisa y llanamente, sustituir la necesidad de una justificación expresa y detallada por una simple motivación implícita, desnaturalizando así las exigencias que previamente se han expuesto en la Sentencia respecto a la resolución de la autoridad gubernativa, a la que corresponde, conviene recordarlo, «justificar la imposibilidad de adoptar las medidas preventivas» que permitan el ejercicio del derecho fundamental.

B) En segundo término, si nos ceñimos a la resolución gubernativa que ha dene-

gado el ejercicio del derecho de reunión, resulta significativo que la propia Sentencia de la que discrepo le haya reprochado no haber fundamentado con mayor detalle que el posible colapso de tráfico en Madrid fuera total, así como sus efectos sobre los servicios esenciales afectados -de ambulancias, policía y bomberos- «y cómo todo ello puede producir alteraciones del orden público con peligro para personas o bienes». Por lo que no deja de sorprender que, a continuación, se considere suficiente la fundamentación, «aunque se centra esencialmente en consideraciones de tipo genérico relativas al tráfico», por el hecho de haberse referido a ciertas circunstancias específicas del lugar y el día y hora elegidos, así como a las obras que se estaban realizando en aquel momento en ciertas calles. Y a estas circunstancias concretas, exclusivamente referidas a las posibles alteraciones del tráfico urbano, también se ha hecho referencia en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que confirma dicha resolución gubernativa.

De ello resulta, pues, que la concentración convocada por la recurrente de an[un]cio fue prohibida únicamente por razón de su incidencia sobre el tráfico viario en la zona elegida para su celebración partiendo de una genérica consideración de tal circunstancia. Lo que mal se compadece, en ausencia de otras concretas razones justificativas, con el peligro para las personas y bienes que necesariamente requiere el límite del art. 21.2 CE. Pero ha de tenerse en cuenta, además, que la resolución gubernativa afirma en su considerando 3.º, sin apoyo en otros datos, que el hecho de celebrarse la concentración en la plaza de Canalejas «provocaría un total colapso de tráfico» que afectaría no sólo a dicha zona sino también a las adyacentes de «Puerta del Sol, calle de Alcalá, Gran Vía y plaza de Cibeles, las cuales constituyen principales ejes circulatorios esenciales» en los que existe una importante aglomeración de vehículos públicos y privados. Afirmación frente a la que cabe oponer, en primer lugar, el hecho notorio de ser «la Puerta del Sol» una zona de tráfico restringido en las horas previstas para la concentración. De suerte que en poco puede verse afectada la circulación procedente de la calle de Alcalá y con destino a la misma y sí sólo la más limitada que desde dicha calle se dirige a la carrera de San Jerónimo. En segundo lugar, la resolución gubernativa reconoce que la zona elegida para la concentración no es un eje esencial de tráfico en Madrid, sino las zonas adyacentes de Alcalá, Gran Vía y Cibeles; circunstancia que lógicamente obligaba a la autoridad gubernativa a justificar, lo que no hizo, por qué era imposible aislar y cerrar al tráfico, por tres horas, la mencionada plaza de Canalejas e incluso, si el número de los concentrados lo requiriera, una parte de la calzada de la calle de Alcalá en su confluencia con dicha plaza. Pues es evidente que, caso de adoptarse por la autoridad las medidas oportunas, ello no habría afectado gravemente a los ejes esenciales de tráfico en Madrid, que en sentido Norte-Sur son el paseo de la Castellana-Cibeles-El Prado y en sentido Este-Oeste los de Alcalá-Cibeles-Gran Vía. De suerte que, en definitiva, al no estar afectados estos ejes principales mal podía estimarse la posibilidad de un «total colapso» del tráfico urbano ni, por tanto, podía generarse una situación de alteración del orden público con peligro para la integridad de las personas o sus bienes, aun de carácter indirecto, por la imposibilidad de acceso a la zona por parte de los servicios esenciales de ambulancias, policía y bomberos.

7. SOBRE EL DERECHO A LA IGUALDAD EN RELACIÓN CON EL EJERCICIO DEL DERECHO DE REUNIÓN.

STC. 85/1988

FJ5. También se alega infracción del art. 14 C. E., frente a otras Asociaciones que realizan cuestaciones públicas. Tampoco se aportan datos suficientes que permitan apreciar fundadamente la existencia o no de una desigualdad de trato entre las cuestaciones intentadas por ADEVIDA y las de otras Asociaciones con las que aquéllas pudieran ser equiparadas, faltando así un término de comparación, imprescindible cuando se trata de apreciar la violación del principio de igualdad, que solamente sería válido si se acreditara que las cuestaciones fueron autorizadas bajo la cobertura del derecho de reunión y no, como es lo más probable, en aplicación de la normativa administrativa reguladora de las cuestaciones públicas.

AUTO TC 176/2000

FJ3. Es doctrina reiteradísima de este Tribunal que la invocación del derecho a la igualdad ha de ir acompañada de términos idóneos de comparación, y no lo son las resoluciones dictadas por órganos judiciales distintos.

ANEXO II
ÍNDICE DE SENTENCIAS
Y VOCES

1. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

SENTENCIA 159/02 DEL J.C.A. NÚMERO 2 DE GRANADA	19
Infracción art. 23 c) y n) LOPSC	
Sanción de multa	
Manifestación prohibida: interrupción del tráfico	
Prueba: actas con manifestaciones de los agentes de la autoridad.	
Presunción de veracidad	
Proporcionalidad de la sanción	
Motivación de la resolución	
Imposición de costas	
 SENTENCIA 281/02 DEL J.C.A. NÚMERO 3 DE GRANADA	 21
Sanción como promotor u organizador de manifestación	
Recurso contra la resolución sancionadora al no considerarse responsable el sancionado	
Representante legal de la organización convocante	
Límite para la apelación: en función de la cuantía de la sanción	
 SENTENCIA 18 DE NOVIEMBRE DE 2002 (Recurso N° 1948/02) DEL T.S.J. DE MÁLAGA	 22
Prohibición: causa de riesgo específico	
Orden público: concepto jurídico indeterminado	
Dos límites o requisitos constitucionales:	
• Que la reunión sea pacífica	
• Que anuncien a la autoridad el ejercicio del derecho	
Concepto del derecho de reunión según el Tribunal Constitucional	
Elementos configuradores del derecho	
Ponderación entre el derecho de reunión y el límite constitucional	
Requisitos para la aplicación del límite constitucional:	
• Razones fundadas del alteración del orden público	
• Imposibilidad de adopción de otras medidas.	
Modificación del lugar de la concentración: irrelevante para el objeto de la reunión	

SENTENCIA 14 DE JUNIO DE 2002 (Recurso 628/02) DEL T.S.J. DE SEVILLA.....	26
Prohibición de manifestación	
Omisión del trámite preceptivo de audiencia al Ayuntamiento	
No consideración del informe en la decisión: motivado y no vinculante	
Plazos de solicitud y de emisión del informe	
Competencia para resolver: delegación, aceptación	
Informe de la Policía: no traslado al interesado	
Sumariedad del procedimiento abreviado	
Doctrina del Tribunal Constitucional: concepto, límites y elementos configuradores	
Ponderación y proporcionalidad de la decisión	
Alteración del orden público:	
• Vallas metálicas	
• Protección cosas	
• Banderas	
• Asistencia sanitaria	
Otros informes cualificados: Policía Local y Protección civil	
Motivos del cambio de itinerario	
Antecedentes	
Proporcionalidad de la medida	
Objetivo pretendido por los manifestantes: lugar, personas destinatarias del mensaje	
Garantía de la publicidad	
VOTO PARTICULAR.....	42
Falta de proporcionalidad	
Fechas y plazos	
Objetivo de los organizadores: lugar y destinatarios	
Antecedentes	
Características del nuevo itinerario	

2. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA

SENTENCIA 21 JUNIO 2002 (Recurso 557/02) DEL T.S.J. DE CANTABRIA	49
---	-----------

Legitimación para la interposición del recurso
 Proporcionalidad: no meras posibilidades o conjeturas
 Doctrina del Tribunal Constitucional: concepto, límites y elementos configuradores
 Falta de motivación
 Peligro sobre personas y bienes
 Circulación
 Requisitos para prohibir:
 • Motivar la resolución
 • Fundar la resolución
 • Justificar que no se pueden adoptar otras medidas
 Importancia del lugar de la celebración
 Motivación.
 Antecedentes
 Imposición de costas

3. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN

SENTENCIA 364/02 DEL J.C.A. NÚMERO 1 DE BURGOS..... 58

Sanción de multa
 Comunicar a interesados en el expediente administrativo
 Competencia del órgano administrativo: asunción por el órgano sancionador
 Indefensión por inadmisión de pruebas: inutilidad de las propuestas
 Prohibición con carácter previo: condición objetiva de punibilidad
 Motivación
 Mandato de proporcionalidad

SENTENCIA 15/02 DEL JDO. DE INSTRUCCIÓN NÚMERO 8 DE BURGOS 60

Falta contra el orden público del art. 633 del C. Penal
 Conferencia del Ministro de Trabajo
 Concentrados dentro y fuera del edificio:
 • Insultos y despliegue de pancartas
 • Rotura de cristal
 • Intervención de policías

- Lesionados
- Dolo específico de alterar levemente la paz pública
- Restitución, reparación e indemnización de perjuicios materiales y morales

SENTENCIA 279/02 DEL J.C.A. NÚMERO 1 DE LEÓN 63

Sanción

Participación del recurrente en los hechos

Principio de la presunción de inocencia

Falta de tipicidad

Falta de proporcionalidad:

Prueba: testimonio de los agentes de la autoridad

Motivación

Participación: La prueba de cargo corresponde a la Administración y los descargos al inculcado

SENTENCIA 135/02 DEL J.C.A. DE SALAMANCA 69

Sanción por infracción grave tipificada en el art. 23 LOPSC

Concentración no autorizada que se califica de reunión

Testimonio de la Policía Local

Requisitos de la reunión :

- finalidad unánime
- número de personas

Responsabilidad de los organizadores de infracciones no penales

SENTENCIA 146/02 DEL J.C.A. DE SALAMANCA 71

Sanción por infracción tipificada en el art. 23 c) LOPSC

Poder de representación

Habilitación específica del representante procesal

Naturaleza del procedimiento sancionatorio

Derecho de defensa

Concentración

Falta de comunicación previa

Participación como promotor:

- Testimonio de la Guardia Civil
- Declaración del testigo

SENTENCIA 184/02 DEL J.C.A. DE SALAMANCA	74
Sanción por infracción art. 8 LORDR	
Testimonio de la Policía Local	
Testimonio gráfico	
Supuesto de hecho: reunión	
• no casualidad de la concurrencia	
• número de los reunidos	
• misma finalidad	
Falta de comunicación previa	
SENTENCIA 282/02 DEL T.S.J. DE VALLADOLID	77
Modificación del lugar de concentración	
Falta de legitimación de la actora	
Derecho a la tutela judicial efectiva	
Resolución de inadmisión fundada en derecho	
SENTENCIA 327/02 DEL T.S.J. DE VALLADOLID	78
Modificación itinerario manifestación	
Publicidad buscada	
Informe Policía Local	
Proporcionalidad	
Doctrina Tribunal Constitucional: definición, límites y elementos del derecho de reunión	
SENTENCIA 548/02 DEL T.S.J. DE VALLADOLID	81
Modificación itinerario de manifestación	
Extemporaneidad del recurso	
Tutela judicial efectiva	
Informe de la Policía Local	
Motivación del cambio	
Unir manifestaciones coincidentes	
Plazos	
Razones fundadas de alteración del orden público	
• orden en sentido material	
• normal desarrollo de la convivencia ciudadana	
Circulación de vehículos	

Falta de proporcionalidad
Ponderación de las circunstancias específicas
Condena en costas a la Administración

4. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA

SENTENCIA 117/02 DEL T.S.J. DE CATALUÑA 86

Reuniones periódicas ante domicilio cargo público
Límite del derecho de reunión ante otros derechos constitucionales
Motivación poco explícita pero suficiente: derecho a la privacidad de los destinatarios

SENTENCIA 500/02 DEL T.S.J. DE CATALUÑA 88

Inadmisibilidad (recurso fuera de plazo)
Notificación defectuosa
Plazos
Cambio de itinerario
Derecho a la tutela judicial efectiva
Revisión en vía jurisdiccional
Motivación: informes de la Policía Local
Límites del derecho de reunión:

- intrínsecos (art. 21 CE)
- extrínsecos (otros derechos fundamentales)

Derecho a la circulación

5. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

SENTENCIA 273/02 DEL J.C.A. NÚMERO 1 DE CÁCERES 91

Comunicación previa
Obligación de la Administración de dictar resolución
Sanción ((incumplimiento de la obligación previa de notificación)
Persona responsable
Requisitos procedimentales
Razones de urgencia en la celebración de una reunión

Tránsito público
Motivación
Proporcionalidad

6. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA.

SENTENCIA 293/02 DEL T.S.J. DE GALICIA	93
Sanciones por infracciones graves continuadas	
Competencia	
Remisión de documentos al interesado	
Incompetencia para resolver: subsanación por asunción del órgano competente	
identificación del denunciado	
Tipificación	
Calificación jurídica de los hechos denunciados	
Vulneración de la presunción de inocencia	
Valor de la ratificación previa a la resolución por los agentes denunciantes	

7. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

SENTENCIA 558/02 DEL T.S.J. DE MADRID	101
Modificación itinerario	
Art. 10 Constitución Española	
Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	
Paz pública	
Comunicación previa	
Necesidad razonamiento prospectivo	
Ponderación de intereses en conflicto	
 SENTENCIA DE 14 DE JUNIO DE 2002 (Nº DE RECURSO 978/02) DEL T.S.J. DE MADRID	 105
Prohibición	
Incumplimiento plazos de comunicación	

Urgencia convocatoria .
Fundamentación de la resolución prohibitiva
Administración de justicia por Jueces y Magistrados
Desconvocatoria: responsabilidad de los convocantes
Doctrina constitucional sobre el preaviso
Fin ilegítimo de la manifestación: coartar independencia de Jueces y Magistrados

SENTENCIA 1195/02 DEL T.S.J. DE MADRID 110

Concepto del derecho de reunión
Límites del derecho de reunión
Comunicación previa
Modificación espacial de la concentración
Ponderación de la presencia de presupuestos para la prohibición o modificación
Arterias, vías principales de la ciudad
Modificación de la resolución ajustada a derecho

SENTENCIA 1196/02 DEL T.S.J. DE MADRID 114

Concepto del derecho de reunión
Art. 10. 2 Constitución Española
Limitaciones al derecho de reunión
Potestad para garantizar el orden general
Obligación de garantizar otros derechos concurrentes
Resolución modificativa
Concepto jurídico indeterminado
Presunción
Motivos suficientes para la prohibición

SENTENCIA 1229/02 DEL T.S.J. DE MADRID 118

Modificación itinerario
Informe desfavorable del Inspector Jefe de la Policía Municipal
Vías prioritarias
Antecedentes
Doctrina constitucional del derecho de reunión
Irrelevancia del incumplimiento del plazo de notificación de la resolución
Justificación: proporcionalidad de la modificación

AUTO DEL T.S.J. DE MADRID, DE 19 DE SEPTIEMBRE DE 2002 ..	126
--	------------

Plazo de interposición de la resolución

Intento de presentación en el Juzgado de Guardia: certificación acreditativa

Supletoriedad Art. 135 LEC

Insubsanabilidad de la inobservancia de plazos

8. COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

SENTENCIA 17 DE JUNIO DE 2002 (RECURSO N° 703/02) DEL T.S.J. DE NAVARRA	128
--	------------

Prohibición de manifestación

Art. 10. 2 Constitución Española

Doctrina constitucional

Ponderación

Requisitos para aplicación de límites

SENTENCIA 17 DE JUNIO DE 2002 (RECURSO N° 704/02) DEL T.S.J. DE NAVARRA	132
--	------------

Prohibición

Comunicación previa

Extemporaneidad de la resolución: brevedad de plazos

Animo dilatorio entorpecedor del control judicial

Doctrina constitucional: concepto y elementos del derecho de reunión

Juicio de proporcionalidad

SENTENCIA 5 DE SEPTIEMBRE DE 2002 (RECURSO N° 969/02) DEL T.S.J. DE NAVARRA	138
--	------------

Prohibición de manifestación

Competencia

Ejecución de resolución dictada por la jurisdicción penal

Naturaleza del acto impugnado

Extemporaneidad de la resolución

Motivos de prohibición

SENTENCIA 5 DE SEPTIEMBRE DE 2002 (RECURSO N° 970/02) DEL T.S.J. DE NAVARRA	142
--	------------

Existencia de acto administrativo
Competencia jurisdicción contencioso-administrativa
Prohibición en cumplimiento de la resolución penal
Competencia: jurisdicción penal

SENTENCIA 9 DE OCTUBRE DE 2002 (RECURSO N° 1100/02) DEL T.S.J. DE NAVARRA	144
--	------------

Prohibición manifestación HB
Ilícitud de la reunión
Competencia
Naturaleza del acto impugnado
Límites
Comunicación
Definición del derecho de reunión
Requisitos para la limitación
Antecedentes de manifestaciones no violentas convocadas por la misma persona
Disolución inmediata por la autoridad gubernativa
Indicios racionales de posible comisión de delito

SENTENCIA 17 DE DICIEMBRE DE 2002 (RECURSO N° 1340/02) DEL T.S.J. DE NAVARRA	152
---	------------

Ponderación
Proporcionalidad

9. COMUNIDAD AUTÓNOMA VALENCIANA

SENTENCIA 455/02 DEL T.S.J. DE LA C. VALENCIANA.....	158
---	------------

Prohibición manifestación
Antecedentes
Doctrina constitucional
Contra manifestación
Incidencia en el tráfico
Favor libertatis

Eventual trastorno de la circulación: no es razón fundada
 Espacio urbano como ámbito de participación y circulación
 Objeto de la comunicación previa
 Invocación de genérica conflictividad circulatoria
 Ponderación casuística

SENTENCIA 1286/02 DEL T.S.J. DE LA C. VALENCIANA..... 165

Prohibición manifestación
 Doctrina constitucional
 Antecedentes
 Contra manifestación
 Incidencia en el tráfico
 Costas

10. COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

**SENTENCIA 22 DE FEBRERO 2002 (RECURSO N° 191/2001)
 DEL T.S.J. DEL PAÍS VASCO** 172

Competencia Administración Autonómica
 Falta grave tipificada en el art. 23.c de la LOPSC
 Modificación del itinerario fijado por la Autoridad competente
 Principios del Derecho penal aplicables al Derecho administrativo
 Falta de prueba de la conformidad de los agentes policiales
 Prueba de cargo: falta de confirmación de los agentes

**SENTENCIA 30 DE ENERO DE 2002 (RECURSO N° 250/2002) DEL
 T.S.J. DEL PAÍS VASCO.....** 176

Varias manifestaciones
 Reiteración de manifestaciones en mismo lugar
 Doctrina T C
 Falta de coherencia y motivación
 No se estudian medidas alternativas

**SENTENCIA 8 DE MARZO DE 2002 (RECURSO N° 1113/1998) DEL
 T.S.J. DEL PAÍS VASCO.....** 181

Falta grave del art. 23.c LOPSC

Contramanifestación

Competencia de la Administración Autonómica

Responsabilidad no penal de organizadores o promotores

Conocimiento de la concentración por los medios

Resolución prohibitiva no presupone la comunicación previa

Existencia de infracción administrativa aunque no haya desórdenes

Ratificación de agentes obligatoria si son negados los hechos por el sancionado

SENTENCIA 8 DE MARZO DE 2002 (RECURSO N° 1358/1998) DEL T.S.J. DEL PAÍS VASCO

185

Falta grave del art. 23.c LOPSC

Competencia de la Administración Autonómica

Conocimiento de la concentración por los medios

Intento de manifestarse frente a otra manifestación

Presunción de inocencia desvirtuada por la prueba de cargo

Garantía de los medios probatorios de cargo

Fuerza probatoria del funcionario

Ratificación no necesaria si el recurrente no niega los hechos

Antijuricidad del acto incluso en ausencia de daños

Demostración de la responsabilidad administrativa en el procedimiento sancionador

Garantía de los medios probatorios de cargo

SENTENCIA 27 DE MARZO DE 2002 (RECURSO N° 1359/1998) DEL T.S.J. DEL PAÍS VASCO

190

Falta grave del art. 23.c LOPSC

Competencia de la Administración Autonómica

Conocimiento de la concentración por los medios

Intento de manifestarse frente a otra manifestación

Presunción legal de veracidad de las denuncias del agente:

- presunción iuris tantum
- desplazamiento de la carga de la prueba al denunciado
- prueba hábil que enerva la garantía de la presunción de inocencia
STC 76/90

Filmación de los hechos

SENTENCIA 21 JUNIO DE 2002 (RECURSO N° 1370/2001) DEL T.S.J. DEL PAÍS VASCO

194

Resolución Ayuntamiento de Irún:

- autorización a la asociación del Alarde
- consideración de relaciones entre particulares la pretensión de participación femenina

Competencia de la Administración Local

Legislación autonómica

Alarde Tradicional de San Marcial

- acto conmemorativo de las milicias forales
- componentes exclusivamente masculinos
- actividad recreativa (Ley 4/95 del Parlamento Vasco)

Codemandados: la asociación que actúa como parte coadyuvante

Invocación del derecho de reunión

Doctrina del propio Tribunal sobre el derecho de reunión:

- su finalidad como elemento externo y condición de legitimación
- no es cauce de cualquier actividad lícita que implique reunión de personas
- no suprime otras potestades administrativas de intervención en actividades privadas
- supresión del derecho como discriminación específica por la concurrencia de un ánimo externo hostil

SENTENCIA 5 DE ABRIL 2002 (RECURSO N° 1560/1998) DEL T.S.J. DEL PAÍS VASCO

209

Falta muy grave del art. 23.c) en relación con el art. 24 LOPSC

Manifestaciones no comunicadas

- convocadas desde los medios por asociación política
- incitando a la convulsión social

Modelo genérico seguido en los trámites de ratificación

Prueba hábil de la información de los agentes que enerva la presunción de inocencia

Principio non bis in ídem (art. 133 Ley 30/92)

Requisito de identidad fáctica y jurídica

La ausencia de daños no excluye la antijuricidad del acto

Principio de proporcionalidad en la determinación de la cuantía

SENTENCIA 686/2002 (RECURSO N° 2115/2002) DEL T.S.J. DEL PAÍS VASCO	215
Manifestación prohibida	
Extemporaneidad de la resolución prohibitiva	
Cómputo de plazos:	
Juicios prospectivos: Hechos o motivos que lo justifiquen	
Doctrina del T C	
Lemas que utilizan valores superiores del Ordenamiento Jurídico	
No constancia del objeto de la manifestación que se introduce en el recurso	
Medidas de seguridad	
Juicio de proporcionalidad realizado sobre datos objetivos suficientes	
 SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 4 de marzo de 2002 (RECURSO DE CASACIÓN EN INTERÉS DE LEY N° 2079/2001)....	 222
Derecho de reunión (art. 21 C.E.)	
Manifestación prohibida	
Competencia de la Administración autonómica	
Prohibición por la autoridad gubernativa	
Indicios racionales de que la manifestación pueda ser constitutiva de delito	
Revocación de la prohibición por el T.S.J.	
El Ministerio Fiscal recurre la sentencia del T.S.J.	
Doctrina gravemente dañosa para el interés general	
Exaltación del terrorismo	
Facultad para suspender o disolver manifestaciones (art. 5 de la LORDR)	
Fijación de doctrina legal en relación con los artículos 5 y 10 de la LORDR)	

ANEXO III

ÍNDICE ANALÍTICO

A

- Administración de justicia por Jueces y Magistrados.	
Sentencia 14 de junio 2002 -R 978/02- TSJ Madrid	105
- Alarde Tradicional de San Marcial (acto conmemorativo, actividad recreativa).	
Sentencia 21 junio 2002 -R 1370/01- TSJ País Vasco.....	194
- Alteración del orden público.	
Sentencia 14 junio 2002- R 628/02- TSJ Andalucía -Sevilla-	26
- Animo dilatorio entorpecedor del control judicial.	
Sentencia 17 junio 2002 -R 704/02- TSJ Navarra	132
- Antecedentes.	
Sentencia 21 junio 2002 -R 557/02- TSJ Cantabria	49
Sentencia 1229/02 TSJ Madrid	118
Sentencia 9 octubre 2002-R 1100/02- TSJ Navarra	144
Sentencia 455/02 TSJ C. Valenciana	158
Sentencia 1286/02 TSJ C. Valenciana	165
- Antijuricidad del acto incluso en ausencia de daños.	
Sentencia 8 de marzo 2002 -R 1358/98- TSJ País Vasco.....	185
- Art. 10 Constitución Española.	
Sentencia 558/02 TSJ Madrid	101
Sentencia 1196/02 TJS Madrid	114
Sentencia 17 de junio 2002-R703/02- TSJ Navarra.....	128
- Arterias, vías principales de la ciudad.	
Sentencia 1195/02 TSJ Madrid	110
- Ausencia de daños: no excluye la antijuricidad del acto	
Sentencia 5 de abril 2002-R 1560/98- TSJ País Vasco.....	209

C

- Calificación jurídica de los hechos denunciados.	
Sentencia 293/02 TSJ Galicia	93
- Cambio de itinerario.	
Sentencia 500/02 TSJ Cataluña	88
- Características del nuevo itinerario.	
S. 14 junio 2002 -R 628/02- TSJ Andalucía -Sevilla -(voto particular)....	26
- Circulación.	
Sentencia 21 junio 2002 -R 557/02- TSJ Cantabria	49
Sentencia 548/02 TSJ Castilla y León.....	81

- Codemandados.	
Sentencia 21 junio 2002-R 1370/01- TSJ País Vasco	194
- Cómputo de plazos.	
Sentencia 686/02- TSJ País Vasco	215
- Competencia.	
Sentencia 293/02 TSJ Galicia	93
Sentencia 5 septiembre 2002-R 969/02- TSJ Navarra	138
Sentencia 9 octubre 2002-R 1100/02- TSJ Navarra	144
- Competencia Administración Autonómica.	
Sentencia 22 febrero 2002 -R 191/01- TSJ País Vasco	172
Sentencia 8 marzo 2002-R 1113/98- TSJ País Vasco	181
Sentencia 8 marzo 2002-R 1358/98- TSJ País Vasco	185
Sentencia 27 marzo 2002-R 1359/98- TSJ País Vasco	190
- Competencia Administración Local.	
Sentencia 21 junio 2002 -R 1370/01- TSJ País Vasco	194
- Competencia del órgano administrativo: asunción por el órgano sancionador.	
Sentencia 364/02 J.C.A. Burgos	58
- Competencia jurisdicción contencioso-administrativa.	
Sentencia 5 septiembre 2002-R 970/02- TSJ Navarra	142
- Competencia para resolver: delegación, aceptación.	
Sentencia 14 junio 2002-R 628/02- TSJ Andalucía (Sevilla)	26
- Competencia: jurisdicción penal.	
Sentencia 5 septiembre 2002 -R 970/02- TSJ Navarra	142
- Comunicación.	
Sentencia 9 octubre 2002-R 1100/02- TSJ Navarra	144
- Comunicación previa.	
Sentencia 273/02 J.C.A. Cáceres	91
Sentencia 558/02 TSJ Madrid	101
Sentencia 1195/02 TSJ Madrid	110
Sentencia 17 junio 2002-R 704/02- TSJ Navarra	132
- Comunicar a interesados en el expediente administrativo.	
Sentencia 364/02 J.C.A. Burgos	58
- Cómputo de plazos.	
Sentencia 686/2002- TSJ País Vasco	215
- Concentración.	
Sentencia 146/02 J.C.A. Salamanca	71
- Concentración no autorizada que se califica de reunión.	
Sentencia 135/02 J.C.A. Salamanca	69

- Concentrados dentro y fuera del edificio.	
Sentencia 15/02 Juzgado de Instrucción de Burgos	60
- Concepto del derecho de reunión.	
Sentencia 1195/02 TSJ Madrid	110
Sentencia 1196/02 TSJ Madrid	114
- Concepto del derecho de reunión según el Tribunal Constitucional.	
Sentencia 1948/02 TSJ Andalucía (Málaga)	22
- Concepto jurídico indeterminado.	
Sentencia 1196/02 TSJ Madrid	114
- Conocimiento por los medios de comunicación.	
Sentencia 8 marzo 2002-R 1113/98- TSJ País Vasco	181
Sentencia 8 marzo 2002-R 1358/98- TSJ País Vasco	185
Sentencia 27 marzo 2002-R 1359/98- TSJ País Vasco	190
- Contramanifestación	
Sentencia 455/02 TSJ C. Valenciana	
Sentencia 1286/02 TSJ C. Valenciana	
Sentencia 8 de marzo 2002 -R 1113/98- TSJ País Vasco	
- Costas	
Sentencia 548/02 TSJ Castilla y León (Valladolid)	81
Sentencia 1286/02 TSJ C. Valenciana	165

D

- Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.	
Sentencia 558/02 TSJ Madrid	101
- Definición del derecho de reunión.	
Sentencia 9 octubre 2002 -R 1100/02- TSJ Navarra	144
- Demostración de la responsabilidad administrativa en el procedimiento sancionador.	
Sentencia 8 de marzo 2002-R 1358/98- TSJ País Vasco	185
- Derecho a la circulación.	
Sentencia 500/02 TSJ Cataluña	88
- Derecho a la tutela judicial efectiva.	
Sentencia 282/02 TSJ Castilla y León (Valladolid)	77
Sentencia 500/02 TSJ Cataluña	88
- Derecho de defensa.	
Sentencia 146/02 J.C.A. Salamanca	71
- Desconvocatoria: responsabilidad de los convocantes	
Sentencia 14 junio 2002-R 978/02- TSJ Madrid	105

- Disolución inmediata por la autoridad gubernativa.	
Sentencia 9 octubre 2002-R 1100/02- TSJ Navarra	144
- Doctrina constitucional.	
Sentencia 14 junio 2002-R 628/02- TSJ Andalucía (Sevilla)	26
Sentencia 21 junio 2002 -R 557/02- TSJ Cantabria	49
Sentencia 327/02 TSJ Castilla y León (Valladolid).....	78
Sentencia 14 junio 2002-R 978/02- TSJ Madrid	105
Sentencia 1229/02 TSJ Madrid	118
Sentencia 17 junio 2002-R 703/02- TSJ Navarra	128
Sentencia 455/02 TSJ C. Valenciana	158
Sentencia 1286/02 C. Valenciana	165
Sentencia 30 enero 2002-R 250/02- TSJ País Vasco.....	176
Sentencia 21 junio 2002 -R 1370/01- TSJ País Vasco	194
Sentencia 686/02- TSJ País Vasco	215

E

- Ejecución de resolución dictada por la jurisdicción penal	
Sentencia 5 septiembre 2002-R 969/02- TSJ Navarra.....	138
- Elementos configuradores del derecho.	
Sentencia 18 noviembre 2002 -R 1948/02- TSJ Andalucía (Málaga).....	22
- Espacio urbano como ámbito de participación y circulación.	
Sentencia 455/02 TSJ C. Valenciana	158
- Eventual trastorno de la circulación: no es razón fundada.	
Sentencia 455/02 TSJ. C. Valenciana	158
- Existencia de acto administrativo.	
Sentencia 5 septiembre 2002-R 970/02- TSJ Navarra.....	142
- Existencia de infracción administrativa aunque no haya desórdenes.	
Sentencia 8 marzo 2002-R 1113/98- TSJ País Vasco.....	181
- Extemporaneidad de la resolución.	
Sentencia 17 junio 2002-R 704/02- TSJ Navarra	132
Sentencia 5 septiembre 2002-R 969/02- TSJ Navarra.....	138
Sentencia 686/02- TSJ País Vasco	215
- Extemporaneidad del recurso.	
Sentencia 548/02 TSJ Castilla y León (Valladolid).....	81

F

- Falta contra el orden público del art. 633 del C. Penal.	
Sentencia 15/02 Juzgado de Instrucción de Burgos	60

- Falta del artículo 23 de la LOPSC.	
Sentencia 22 febrero 2002–R 191/01- TSJ País Vasco.....	172
Sentencia 8 marzo 2002–R 1113/98-TSJ País Vasco.....	181
Sentencia 8 marzo 2002–R 1358/98- TSJ País Vasco	185
Sentencia 27 marzo 2002–R 1359/98- TSJ País Vasco	190
Sentencia 5 abril 2002–R 1560/98- TSJ País Vasco	209
- Falta de comunicación previa	
Sentencia 146/02 J.C.A Salamanca	71
Sentencia 184/02 J.C.A. Salamanca.....	74
- Falta de legitimación de la actora	
Sentencia 282/02 TSJ Castilla y León (Valladolid).....	77
- Falta de motivación	
Sentencia 21 junio 2002 –R 557/02- TSJ Cantabria	49
Sentencia 30 enero 2002–R 250/02- TSJ País Vasco.....	176
- Falta de proporcionalidad.	
Sentencia 279/02 TSJ Castilla y León (León)	63
S. 14 junio 2002-R 628/02- TSJ Andalucía – Sevilla – (voto particular)..	26
- Falta prueba de la conformidad de los agentes policiales.	
Sentencia 22 febrero 2002–R 191/01- TSJ País Vasco.....	172
- Falta de tipicidad.	
Sentencia 279/02 TSJ Castilla y León (León)	63
- Favor libertatis.	
Sentencia 455/02 TSJ C. Valenciana	158
- Fechas y plazos	
S. 14 junio 2002 -R 628/02- TSJ Andalucía – Sevilla – (voto particular).	26
- Filmación de los hechos.	
Sentencia 27 marzo 2002 –R 1359/98- TSJ País Vasco	190
- Fin ilegítimo de la manifestación: coartar independencia de Jueces y Magistrados.	
Sentencia 14 junio 2002 –R 978/02- TSJ Madrid	105
- Fundamentación de la resolución prohibitiva	
Sentencia 14 junio 2002–R 978/02- TSJ Madrid	105
- Fuerza probatoria del funcionario.	
Sentencia 8 marzo 2002–R 1358/98- TSJ País Vasco	185

G

- Garantía de la publicidad.	
Sentencia 14 junio 2002–R 628/02- TSJ Andalucía (Sevilla)	26
- Garantía de los medios probatorios de cargo.	
Sentencia 8 de marzo 2002–R 1358/98- TSJ País Vasco.....	185

H

- Habilitación específica del representante procesal	
Sentencia 146/02 J.C.A. Salamanca.....	71
- Hechos o motivos que justifiquen juicios prospectivos.	
Sentencia 686/02- TSJ País Vasco	215

I

- Identificación del denunciado.	
Sentencia 293/02 TSJ Galicia	93
- Ilícitud de la reunión.	
Sentencia 9 de octubre 2002-R 1100/02- TSJ Navarra.....	144
- Importancia del lugar de la celebración.	
Sentencia 21 junio 2002 -R 557/02- TSJ Cantabria	49
- Imposición de costas.	
Sentencia 159/02 J.C.A. Granada	19
- Inadmisibilidad (recurso fuera de plazo)	
Sentencia 500/02 TSJ Cataluña	88
- Incidencia en el tráfico	
Sentencia 455/02 TSJ C. Valenciana	158
Sentencia 1286/02 TSJ C. Valenciana	165
- Incompetencia para resolver: subsanación por asunción del órgano competente	
Sentencia 293/02 TSJ Galicia	93
- Incumplimiento plazos de comunicación	
Sentencia 14 junio 2002-R 978/02- TSJ Madrid	105
- Indefensión por inadmisión de pruebas: inutilidad de las propuestas	
Sentencia 364/02 J.C.A. Burgos	58
- Indicios racionales de posible comisión de delito	
Sentencia 9 de octubre 2002-R 1100/02- TSJ Navarra.....	144
- Informes cualificados: Policía Local y Protección civil	
Sentencia 14 junio 2002-R 628/02- TSJ Andalucía (Sevilla)	26
- Informe de la Policía Local	
Sentencia 14 junio 2002-R 628/02- TSJ Andalucía (Sevilla)	26
Sentencia 327/02 TSJ Castilla y León (Valladolid).....	78
Sentencia 548/02 TSJ Castilla y León (Valladolid).....	81
- Informe desfavorable del Inspector Jefe de la Policía Municipal	
Sentencia 1229/02 TSJ Madrid.....	118

- Infracción art. 23 c) y n) LOPSC	
Sentencia 159/02 J.C.A. Granada	19
- Insubsanabilidad de la inobservancia de plazos	
Auto 19 de septiembre 2002 TSJ Madrid	126
- Intento de manifestación frente a otra manifestación	
Sentencia 8 de marzo 2002–R 1358/98- TSJ País Vasco.....	185
Sentencia 27 de marzo 2002–R 1359/98- TSJ País Vasco.....	190
- Intento de presentación en el Juzgado de Guardia: certificación acreditativa	
Auto 19 septiembre 2002 TSJ Madrid	126
- Invocación de genérica conflictividad circulatoria	
Sentencia 455/02 TSJ C. Valenciana	158
- Irrelevancia del incumplimiento del plazo de notificación de la resolución	
Sentencia 1229/02 TSJ Madrid	118

J

- Juicio de proporcionalidad	
Sentencia 686/02- TSJ País Vasco	215
Sentencia 17 de junio de 2002–R 704/02- TSJ Navarra	132
- Juicio prospectivo: hechos o motivos que los justifiquen	
Sentencia 686/02- TSJ País Vasco	215
- Justificación: proporcionalidad de la modificación	
Sentencia 1229/02 TSJ Madrid	118

L

- Legitimación para la interposición del recurso	
Sentencia –R 557/02- TSJ Cantabria.....	49
- Lemas que utilizan valores superiores del ordenamiento jurídico.	
Sentencia 686/02- TSJ País Vasco	215
- Limitaciones al derecho de reunión	
Sentencia 1196/02 TSJ Madrid	114
- Límite del derecho de reunión ante otros derechos constitucionales	
Sentencia 117/02 TSJ Cataluña	86
- Límite para la apelación: en función cuantía de la sanción	
Sentencia 281/02 J.C.A. Granada	21

- Límites	
Sentencia 500/02 TSJ Cataluña	88
Sentencia 1195/02 TSJ Madrid	110
Sentencia 9 octubre 2002-R 1100/02- TSJ Navarra	144

M

- Mandato de proporcionalidad	
Sentencia 364/02 J.C.A. Burgos	58
- Manifestación no comunicada:	
• convocada desde los medios por asociación política.	
• incitando a la convulsión social	
Sentencia 5 de abril 2002 -R 1560/98- TSJ País Vasco.....	209
- Manifestación prohibida.	
Sentencia 686/02- TSJ País Vasco	215
- Manifestación prohibida: interrupción del tráfico	
Sentencia 159/02 J.C.A. Granada	19
- Medidas de seguridad.	
Sentencia 686/02- TSJ País Vasco	215
- Modelo genérico seguido en los trámites de ratificación.	
Sentencia 5 de abril de 2002-R 1560/98- TSJ País Vasco	209
- Modificación de la resolución ajustada a derecho	
Sentencia 1195/02 TSJ Madrid	110
- Modificación del lugar de concentración	
Sentencia 282/02 TSJ Castilla y León (Valladolid).....	77
- Modificación del lugar de la concentración: irrelevante para el objeto de la reunión	
S. 18 noviembre 2002-R 1948/02- TSJ Andalucía (Málaga)	22
- Modificación espacial de la concentración	
Sentencia 1195/02 TSJ Madrid	110
- Modificación itinerario	
Sentencia 327/02 TSJ Castilla y León (Valladolid).....	78
Sentencia 548/02 TSJ Castilla y León (Valladolid).....	81
Sentencia 558/02 TSJ Madrid.....	101
Sentencia 1229/02 TSJ Madrid.....	118
Sentencia 22 febrero 2002-R 191/01- TSJ País Vasco.....	172
- Motivación	
Sentencia 21 junio 2002 -R 557/02- TSJ Cantabria	49
Sentencia 279/02 J.C.A. León.....	63
Sentencia 273/02 J.C.A. Cáceres	91

- Motivación de la resolución Sentencia 159/02 J.C.A. Granada	19
- Motivación del cambio Sentencia 548/02 TSJ Castilla y León (Valladolid).....	81
- Motivación poco explícita pero suficiente: derecho a la privacidad de los destinatarios Sentencia 117/02 TSJ Cataluña	86
- Motivación: informes de la Policía Local Sentencia 500/02 TSJ Cataluña	88
- Motivos de prohibición Sentencia 5 septiembre 2002–R 969/02- TSJ Navarra.....	138
- Motivos del cambio de itinerario Sentencia 14 junio 2002–R 628/02- TSJ Andalucía (Sevilla)	26
- Motivos suficientes para la prohibición Sentencia 1196/02 TSJ Madrid	114

N

- Naturaleza del acto impugnado Sentencia 5 septiembre 2002–R 969/02- TSJ Navarra.....	138
- Naturaleza del procedimiento sancionatorio Sentencia 146/02 J.C.A. Salamanca	71
- Necesidad razonamiento prospectivo Sentencia 558/02 TSJ Madrid	101
- Notificación defectuosa Sentencia 500/02 TSJ Cataluña	88

O

- Objetivo de los organizadores: lugar y destinatarios Sentencia 628/02 TSJ Andalucía (Sevilla)	26
- Objeto de la comunicación previa Sentencia 455/02 TSJ C. Valenciana	158
- Objeto de la manifestación que se introduce en el recurso. Sentencia 686/02- TSJ País Vasco.....	215
- Obligación de garantizar otros derechos concurrentes Sentencia 1196/02 TSJ Madrid	114
- Obligación de la Administración de dictar resolución. Sentencia 273/02 J.C.A. Cáceres	91

- Omisión del trámite preceptivo de audiencia al Ayuntamiento Sentencia 14 junio 2002–R 628/02- TSJ Andalucía (Sevilla)	26
- Orden público: concepto jurídico indeterminado S. 18 noviembre 2002–R 1948/02- TSJ Andalucía (Málaga)	22

P

- Participación como promotor: <ul style="list-style-type: none"> • Testimonio de la Guardia Civil • Declaración del testigo Sentencia 146/02 J.C.A. Salamanca	71
- Participación del recurrente en los hechos Sentencia 279/02 J.C.A. León	63
- Participación: La prueba de cargo corresponde a la Administración y los descargos al inculpado Sentencia 279/02 J.C.A. León	63
- Paz pública Sentencia 558/02 TSJ Madrid	101
- Peligro sobre personas y bienes Sentencia 21 junio 2002 –R 557/02- TSJ Cantabria	49
- Persona responsable Sentencia 273/02 J.C.A. Cáceres	91
- Plazo de interposición de la resolución Auto 19 septiembre 2002 del TSJ de Madrid	126
- Plazos. Sentencia 548/02 TSJ Castilla y León (Valladolid)	81
Sentencia 500/02 TSJ Cataluña	88
- Plazos de solicitud y de emisión del informe Sentencia 14 junio 2002–R 628/02- TSJ Andalucía (Sevilla)	26
- Poder de representación Sentencia 146/02 J.C.A. Salamanca	71
- Ponderación Sentencia 17 junio 2002–R 703/02- TSJ Navarra	128
Sentencia 17 diciembre 2002–R 1340/02- TSJ Navarra	152
- Ponderación de intereses en conflicto Sentencia 558/02 TSJ Madrid	101
- Ponderación de la presencia de presupuestos para la prohibición o modificación Sentencia 1195/02 TSJ Madrid	110

- Ponderación de las circunstancias específicas Sentencia 548/02 TSJ Castilla y León (Valladolid).....	81
- Ponderación entre el derecho de reunión y el límite constitucional S. 18 noviembre 2002–R 1948/02- TSJ Andalucía (Málaga)	22
- Ponderación y proporcionalidad de la decisión Sentencia 14 junio 2002–R 628/02- TSJ Andalucía (Sevilla)	26
- Potestad para garantizar el orden general Sentencia 1196/02 TSJ Madrid	114
- Presunción Sentencia 1196/02 TSJ Madrid	114
- Presunción de veracidad Sentencia 159/02 J.C.A. Granada	19
Sentencia 27 marzo 2002–R 1359/98- TSJ País Vasco	190
- Principio de la presunción de inocencia Sentencia 279/02 J.C.A. León	63
Sentencia 8 marzo 2002–R 1358/98- TSJ País Vasco	185
- Principio no bis in ídem (artículo 133 Ley 30/92) Sentencia 5 abril 2002–R 1560/98- TSJ País Vasco	209
- Principio de proporcionalidad en la determinación de la cuantía. Sentencia 5 abril 2002 –R 1560/98- TSJ País Vasco	209
- Principios del Derecho Penal aplicables al Derecho Administrativo. Sentencia 22 febrero 2002–R 191/01- TSJ País Vasco.....	172
- Prohibición Sentencia 14 junio 2002–R 628/02- TSJ Andalucía (Sevilla)	26
Sentencia 14 junio 2002–R 978/02- TSJ Madrid	105
Sentencia 17 junio 2002–R 703/02- TSJ Navarra	128
Sentencia 17 junio 2002–R 704/02- TSJ Navarra	132
Sentencia 5 septiembre 2002–R 969/02- TSJ Navarra.....	138
Sentencia 455/02 TSJ C. Valenciana	158
Sentencia 1286/02 TSJ C. Valenciana	165
- Prohibición con carácter previo: condición objetiva de punibilidad Sentencia 364/02 J.C.A. Burgos	58
- Prohibición en cumplimiento de la resolución penal Sentencia 5 septiembre 2002–R 970/02- TSJ Navarra.....	142
- Prohibición manifestación HB Sentencia 9 octubre 2002–R 1100/02- TSJ Navarra	144
- Prohibición: causa de riesgo específico S. 18 noviembre 2002–R 1948/02- TSJ Andalucía (Málaga)	22
- Prohibición, requisitos: • Motivar la resolución	

• Fundar la resolución	
• Justificar que no se pueden adoptar otras medidas	
Sentencia 21 junio 2002 –R 557/02- TSJ Cantabria	49
- Proporcionalidad	
Sentencia 327/02 TSJ Castilla y León (Valladolid).....	78
Sentencia 273/02 J.C.A. Cáceres	91
Sentencia 17 diciembre 2002–R 1340/02- TSJ Navarra.....	152
- Proporcionalidad de la medida	
Sentencia 14 junio 2002–R 628/02- TSJ Andalucía (Sevilla)	26
- Proporcionalidad de la sanción	
Sentencia 159/02 J.C.A. Granada	19
- Proporcionalidad: no meras posibilidades o conjeturas	
Sentencia 21 junio 2002 –R 557/02- TSJ Cantabria	49
- Prueba: actas con manifestaciones de los agentes de la autoridad.	
Sentencia 159/02 J.C.A. Granada	19
- Prueba hábil de la información de los agentes que enerva la presunción de inocencia.	
Sentencia 5 abril 2002–R 1560/98- TSJ País Vasco	209
- Prueba: testimonio de los agentes de la autoridad	
Sentencia 279/02 J.C.A. León	63
- Prueba de cargo: falta confirmación de los agentes.	
Sentencia 22 febrero 2002–R 191/01- TSJ País Vasco	172
- Publicidad buscada	
Sentencia 327/02 TSJ Castilla y León (Valladolid).....	78

R

- Ratificación de los agentes.	
Sentencia 8 marzo 2002– R 1113/01- TSJ País Vasco	181
Sentencia 8 marzo 2002–R 1358/98- TSJ País Vasco	185
- Razones de urgencia en la celebración de una reunión	
Sentencia 273/02 J.C.A. Cáceres	91
- Razones fundadas de alteración del orden público	
• orden en sentido material	
• normal desarrollo de la convivencia ciudadana	
Sentencia 548/02 TSJ Castilla y León (Valladolid).....	81
- Remisión de documentos al interesado (art. 35 LRJAP y PAC)	
Sentencia 293/02 TSJ Andalucía (Málaga)	22

- Recurso contra la resolución sancionadora al no considerarse responsable el sancionado Sentencia 281/02 J.C.A. Granada	21
- Reiteración de manifestación en el mismo lugar. Sentencia 30 enero 2002-R 250/02- TSJ País Vasco.....	176
- Representante legal de la organización convocante Sentencia 281/02 J.C.A. Granada	21
- Requisito de identidad fáctica y jurídica. Sentencia 5 abril 2002-R 1560/98- TSJ País Vasco	209
- Requisitos de la reunión: <ul style="list-style-type: none"> • finalidad unánime • número de personas Sentencia 135/02 J.C.A. Salamanca	69
- Requisitos para aplicación de límites Sentencia 17 junio 2002-R 703/02- TSJ Navarra	128
- Requisitos para la aplicación del límite constitucional: <ul style="list-style-type: none"> • Razones fundadas del alteración del orden público • Imposibilidad de adopción de otras medidas. S. 18 noviembre 2002-R 1948/02- TSJ Andalucía (Málaga)	22
- Requisitos procedimentales Sentencia 273/02 J.C.A. Cáceres	91
- Resolución del Ayuntamiento de Irún: <ul style="list-style-type: none"> • Autorización a la Asociación del Alarde. • Consideración de relaciones entre particulares la pretensión de participación. Sentencia 21 junio 2002-R 1370/01- TSJ País Vasco	194
- Resolución de inadmisión fundada en derecho Sentencia 282/02 TSJ Castilla y León (Valladolid).....	77
- Resolución modificativa Sentencia 1196/02 TSJ Madrid	114
- Resolución prohibitiva: no presupone comunicación previa. Sentencia 8 marzo 2002-R 1113/98- TSJ País Vasco.....	181
- Responsabilidad de los organizadores de infracciones no penales Sentencia 135/02 J.C.A. Salamanca	69
Sentencia 8 marzo 2002 -R 1113/98 TSJ País Vasco.....	181
- Restitución, reparación e indemnización de perjuicios materiales y morales Sentencia 15/02 Juzgado de Instrucción de Burgos	60
- Reuniones periódicas ante domicilio cargo público Sentencia 117/02 TSJ Cataluña	86

- Revisión en vía jurisdiccional	
Sentencia 500/02 TSJ Cataluña	88

S

- Sanción	
Sentencia 279/02 J.C.A. León	63
- Sanción ((incumplimiento de la obligación previa de notificación)	
Sentencia 273/02 J.C.A. Cáceres	91
- Sanción como promotor u organizador de manifestación	
Sentencia 281/02 J.C.A. Granada	21
- Sanción de multa	
Sentencia 159/02 J.C.A. Granada	19
Sentencia 364/02 J.C.A. Burgos	58
- Sanción por infracción art. 8 LORDR	
Sentencia 184/02 J.C.A. Salamanca	74
- Sanción por infracción tipificada en el art. 23 LOPSC	
Sentencia 135/02 J.C.A. Salamanca	69
Sentencia 146/02 J.C.A. Salamanca	71
- Sanciones por infracciones graves continuadas	
Sentencia 293/02 TSJ Galicia	93
- Sumariedad del procedimiento abreviado.	
Sentencia 14 junio 2002-R 628/02- TSJ Andalucía (Sevilla)	26
- Supletoriedad art. 135 LEC	
Auto 19 septiembre 2002 TSJ Madrid	126
- Supuesto de hecho: reunión	
• no casualidad de la concurrencia	
• número de los reunidos	
• misma finalidad	
Sentencia 184/02 J.C.A. Salamanca	74

T

- Testimonio de la Policía Local	
Sentencia 135/02 J.C.A. Salamanca	69
Sentencia 184/02 J.C.A. Salamanca	74
- Testimonio gráfico	
Sentencia 184/02 J.C.A. Salamanca	74

- Tipificación	
Sentencia 293/02 TSJ Galicia	93
- Tránsito público	
Sentencia 273/02 J.C.A. Cáceres	91
- Tutela judicial efectiva	
Sentencia 548/02 TSJ Castilla y León (Valladolid).....	81

U

- Unir manifestaciones coincidentes	
Sentencia 548/02 TSJ Castilla y León (Valladolid).....	81
- Urgencia convocatoria	
Sentencia 14 junio 2002–R 978/02- TSJ Madrid	105

V

- Valor de la ratificación previa a la resolución por los agentes denunciantes	
Sentencia 293/02 TSJ Galicia	93
- Vías prioritarias	
Sentencia 1229/02 TSJ Madrid	118
- VOTO PARTICULAR	
Sentencia 14 junio 2002–R 628/02- TSJ Andalucía (Sevilla)	26
- Vulneración de la presunción de inocencia	
Sentencia 293/02 TSJ Galicia	93

