

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

## **EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

## **S E N T E N C I A**

En el recurso de amparo núm. 2126-2014, promovido por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras de Andalucía, representada por la Procuradora de los Tribunales doña Isabel Cañedo Vega y asistida por el Letrado don Francisco Jesús Gómez Ruiz, contra la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada en fecha 7 de mayo de 2014 en el procedimiento especial para la tutela del derecho de reunión núm. 189/2014, y contra la Resolución de la Subdelegación del Gobierno en Jaén de 27 de febrero de 2014 objeto de ese procedimiento. Ha sido parte el Abogado del Estado en la representación que ostenta. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, quien expresa el parecer del Tribunal.

### **I. Antecedentes**

1. Por escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 2 de abril de 2014, la Procuradora de los Tribunales doña Isabel Cañedo Vega, actuando en nombre y representación

de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras de Andalucía, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones judicial y administrativa que se citan en el encabezamiento.

2. La demanda de amparo tiene su origen en los siguientes antecedentes:

a) El 25 de febrero de 2014 la organización sindical recurrente comunicó a la Subdelegación del Gobierno en Jaén su intención de manifestarse durante los días 10, 11, 12, 13, 17, 18 y 19 de marzo de 2014, desde las 10:00 hasta las 13:30 horas, por el itinerario que discurre entre el Hospital Santiago de Úbeda hasta la plaza del Ayuntamiento de esa localidad, atravesando las calles Obispo Cobos, Mesones, plaza de Andalucía, Doctor Quesada, calle Real, Juan Montilla, plaza Vázquez de Molina, calle Juan Montilla otra vez y pasaje Jesús de Nazarenos, hasta desembocar en la citada plaza del Ayuntamiento donde se anunciaba la voluntad de realizar una concentración hasta el fin del acto. La solicitud incluía la siguiente propuesta: “como medida de seguridad, se establecerá un servicio de orden público”, y señalaba como objeto de la marcha que “el Ayuntamiento de Úbeda no garantiza la subrogación de la totalidad de la plantilla de los trabajadores de la empresa mixta EMDESAU”.

b) Por Resolución de 27 de febrero de 2014, la Subdelegación de Gobierno acordó prohibir la realización de las marchas y concentraciones convocadas razonando, en síntesis, que el derecho de reunión, como todos los demás derechos, no es ilimitado, y que “el elevado número de concentraciones comunicadas por este colectivo durante el presente año con idéntico objeto” evidencia “que este colectivo ha ejercido el derecho reconocido constitucionalmente” y que esas manifestaciones “han servido para expresar y difundir sus reivindicaciones, por lo que su insistencia en seguir ocupando la vía pública perturbaría ostensiblemente la ‘paz pública’ y seguridad ciudadana, y conllevaría aparejado un elevado número de dispositivos de seguridad para garantizar la seguridad de las manifestaciones y del resto de los ciudadanos lo cual se considera desproporcionado en relación con el derecho que se pretende ejercer”. Se recuerda que de acuerdo con el art. 1.2 de Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión (LODR, en adelante), y con la doctrina de este Tribunal (cita la STC 66/1995, de 8 de mayo), el derecho de reunión se define como “temporal”, y que “en el presente caso no concurriría” ese elemento “ya que este colectivo ha comunicado la realización de concentraciones de manera reiterada. Ello denotaría la pretensión o intencionalidad de extender con carácter indefinido la ocupación del espacio público, y la utilización de las concentraciones como instrumento de presión, lo que supone un ejercicio abusivo que desvirtuaría el derecho de

reunión y que condicionaría con los derechos también susceptibles de protección de las demás personas; teniendo en cuenta que los manifestantes ya han expuesto a la sociedad de forma pública, notoria y reiterada sus reivindicaciones, y, por tanto, la realización de más movilizaciones adicionales supone un excesivo e ilegal ejercicio del citado derecho constitucional. El derecho de reunión de los convocantes ha de conciliarse con el resto de los derechos de los ciudadanos, debiendo existir una racional utilización de los recursos públicos. La Autoridad gubernativa ha de salvaguardar ese orden o ‘paz pública’, teniendo en cuenta que la ocupación excesivamente prolongada en el tiempo y en los distintos espacios públicos previstos por los convocantes implicaría, como anteriormente se ha mencionado, un detrimento en los derechos del resto de los ciudadanos, afectando el mantenimiento de la seguridad ciudadana por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, pudiéndose poner en peligro los bienes y derechos que a las Autoridades corresponde proteger”.

c) Notificada esa resolución gubernativa, los convocantes interpusieron contra la misma recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada, la cual, mediante su Sentencia de 7 de marzo de 2014, desestimó el recurso. En relación con la alegada extemporaneidad de la resolución administrativa por haberse dictado el 27 de febrero y no haberse notificado en el plazo de 72 horas expresado en el art. 10 LODR, la Sentencia explica que de conformidad con la doctrina constitucional el incumplimiento de ese plazo solamente vulnera el derecho del art. 21 CE cuando responda a un ánimo dilatorio o cuando impida que los órganos judiciales se pronuncien con anterioridad a la fecha de celebración de la concentración programada (SSTC 66/1995 y 90/2006), mientras que en este caso esa extemporaneidad en la notificación no ha generado ningún tipo de indefensión para los interesados (cita en apoyo de esta tesis el art. 63.2 LPC). Y en cuanto al verdadero fondo del asunto, razona, tras invocar la doctrina de las SSTC 110/2006 y 195/2003, que la resolución administrativa está suficientemente motivada al explicar las razones de la prohibición, y que esos motivos son adecuados para fundamentar esa decisión. La finalidad del ejercicio del derecho de reunión ha sido cumplimentada debido a la “resonancia” que las 36 manifestaciones anteriores han tenido. Y nuevas marchas no inciden en la repercusión social de la protesta, mientras que, por el contrario, sí afectan a los derechos fundamentales de otros ciudadanos, como son los del art. 19 CE, así como en la “paz pública”. Considera así, expresamente, que la solicitud de estas nuevas manifestaciones “viene a constituir un uso abusivo del derecho de reunión”.

3. La demanda de amparo comienza justificando la especial trascendencia constitucional del recurso. Argumenta que uno de los motivos por los que se interpone el recurso es el incumplimiento del plazo máximo de 72 horas que fija el art. 10 LODR para la notificación de la resolución denegatoria a los convocantes, y que este Tribunal debe resolver sobre las consecuencias de este incumplimiento. Subraya, además, que este concreto caso pone de manifiesto la importancia de clarificar las limitaciones legítimas del derecho del art. 21 CE, en particular cuando sin probar la existencia de alteración de orden público la motivación para la denegación es la reiteración, esto es, “que como ya se han realizado anteriormente 36 manifestaciones, ya se ha conocido suficientemente la protesta de los trabajadores y ya se ha ejercido suficientemente dicho derecho”.

A continuación, expone los motivos por los que considera que su recurso debe ser estimado. En primer lugar, se refiere al ya citado incumplimiento por la Subdelegación del Gobierno del plazo de 72 horas para notificar establecido en la LODR. Considera que el razonamiento de la Sentencia recurrida -que ha quedado sucintamente expuesto en el apartado anterior- es contrario a la doctrina establecida por otros Tribunales del mismo orden jurisdiccional, en particular la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en su Sentencia de 28 de enero de 2010, recurso núm. 47/2010, y, sobre todo, la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en su Sentencia de 6 de abril de 1998, dictada en interés de ley, donde se recuerda que el incumplimiento del plazo no constituye solamente una infracción de la legalidad ordinaria, sino que puede entrañar también la conculcación del derecho de reunión con evidente relieve constitucional, por lo que el cumplimiento de ese plazo no es 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.

Como segundo fundamento de amparo, aduce que el único motivo que permite prohibir una manifestación es la existencia de razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes, según el art. 21.2 CE; y que en su caso la resolución administrativa no contiene una motivación concreta de esas posibles alteraciones del orden público o del riesgo para personas y bienes a que alude el precepto constitucional, limitándose a invocar genéricamente dicho riesgo sin la mínima motivación exigida para la prohibición acordada. La reiteración no es por si misma motivo para la limitación del derecho, sobre todo si el objeto de las manifestaciones no se ha conseguido. Al hilo de lo anterior, critica igualmente la argumentación ulterior del órgano jurisdiccional, que confirmó la prohibición administrativa, y

que reputa contraria a la doctrina establecida por este Tribunal en sus SSTC 163/2006 y 275/2006 -que reproduce *in extenso*- en relación con la interpretación del alcance de los límites al ejercicio del derecho garantizado en el art. 21 CE y de los requisitos que debe cumplir la resolución de la autoridad gubernativa que prohíba o restrinja el ejercicio del derecho. Niega, en definitiva, que pueda aceptarse el criterio de la Sala de que la celebración de 36 manifestaciones permita prohibir las nuevas concentraciones solicitadas, toda vez que el derecho de reunión pacífica constitucionalmente regulado no limita el número de concentraciones o manifestaciones, y donde la norma no distingue, no cabe distinguir.

Termina solicitando por todo lo anterior que se dicte Sentencia otorgando el amparo solicitado, declarando la vulneración de los derechos reconocidos en el art. 21.2 CE y declarando en consecuencia la nulidad de la Sentencia y Resolución administrativa recurridas.

4. La Sección Cuarta de este Tribunal, tras dirigir atenta comunicación a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada a fin de que remitiera certificación de las actuaciones correspondientes a su P.O. nº 108/2014, en cuyo seno se había dictado la Sentencia recurrida, así como del expediente administrativo del que dimanaba dicho recurso, lo cual fue debidamente cumplimentado por el órgano jurisdiccional requerido, acordó, mediante providencia de 9 de julio de 2014, admitir a trámite el recurso presentado y, en aplicación de lo previsto en el art. 51 LOTC, dirigir atenta comunicación al mismo Tribunal a fin de que procediera a emplazar a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto a la recurrente en amparo, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer, si lo deseaban, en el recurso de amparo.

5. Por diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia de la Sala Segunda de este Tribunal de 3 de octubre de 2014 se tuvo por personado y parte en el procedimiento al Abogado del Estado y, conforme determina el art. 52.1 LOTC, se acordó dar vista de las actuaciones testimoniadas y recibidas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal por plazo común de veinte días para que pudieran presentar alegaciones.

6. El Abogado del Estado presentó sus alegaciones por escrito registrado el 3 de noviembre de 2014. En ellas comienza alegando sobre la inadmisibilidad del recurso por falta de especial trascendencia constitucional. Explica que si lo hace en este trámite es porque entiende que no pudo hacerlo con anterioridad, al no estar previsto en la LOTC el recurso de súplica contra la

providencia de admisión sino solo contra las de inadmisión, de acuerdo con sus arts. 50.3, 52 y 93.2, por lo que este es el momento procesal idóneo, y único, para poder hacerlo. Sostiene, en base a ello, que la trascendencia constitucional del incumplimiento del plazo de 72 horas para notificar la resolución denegatoria ya ha sido resuelta en las SSTC 90/2006 y 66/1995, y que existe igualmente doctrina constitucional consolidada sobre los límites del derecho de reunión cuando existen manifestaciones reiteradas en el tiempo, desde la citada STC 66/1995 hasta la más reciente STC 193/2011.

Por lo que al fondo se refiere, argumenta que conforme a la doctrina de las indicadas SSTC 66/1995 y 90/2006 el retraso en la notificación de la resolución denegatoria por parte de la Administración no tiene trascendencia constitucional, pues ese retraso no impidió el control de esa resolución administrativa por el órgano jurisdiccional ni que éste se produjera con suficiente antelación a la fecha de la manifestación convocada.

Respecto a la segunda queja de la organización recurrente, cita la STC 193/2011 para recordar que “el derecho recogido en el art. 21 CE no es un derecho absoluto o ilimitado, sino que, al igual que los demás derechos fundamentales, puede verse sometido a ciertas modulaciones o límites, entre los que se encuentran tanto el específicamente previsto en el propio art. 21.2 CE —alteración del orden público con peligro para personas y bienes—, como aquellos otros que vienen impuestos por la necesidad de evitar que un ejercicio extralimitado del derecho pueda entrar en colisión con otros valores constitucionales (STC 42/2000, de 14 de febrero, FJ 2). Límites que, como recordábamos en la STC 195/2003, de 27 de octubre, (FJ 7), y todas las que allí se citan, han de ser necesarios ‘para conseguir el fin perseguido debiendo atender a la proporcionalidad entre el sacrificio del derecho y la situación en la que se halla aquél a quien se impone ... y, en todo caso, respetar su contenido esencial’”. A partir de ahí, destaca que la demandante ha realizado la misma manifestación en 36 ocasiones de manera continuada todos los días lectivos del año 2014 desde el 13 de enero al 9 de marzo, con el mismo recorrido, por el centro de Úbeda, y la misma duración. Por tanto, las nuevas manifestaciones convocadas, entre los días 10 y 19 de marzo, aparte de implicar una ocupación permanente de los espacios públicos que desnaturaliza la manifestación, cuya nota característica es la transitoriedad, no añade nada a la finalidad del derecho de manifestación, plenamente cumplida. Vuelve a citar el caso de la STC 193/2011, en el que -recuerda- ante la reiteración de manifestaciones diarias en la ciudad de Ceuta, este Tribunal convino en que “[e]sta habitualidad comporta, en cierta forma, una ruptura de la ‘transitoriedad’ implícita a la manifestación (como versión dinámica del derecho

reconocido en el art. 21 CE); supone una prolongación y un incremento de intensidad en la ocupación del espacio público. En suma, si bien es cierto, como hemos señalado ya, que no toda interrupción del tráfico provoca per se una alteración del orden público (STC 163/2006, de 22 de mayo), debemos convenir con la Delegación del Gobierno en que la prolongación de esos cortes de tráfico como consecuencia de la convocatoria diaria de las manifestaciones en cuestión, durante varios meses, los días laborales y en horas punta, pueden constituir por su habitualidad y por la intensidad de afectación a otros bienes y derechos constitucionalmente protegibles —especialmente la libre circulación de personas—, una alteración del orden público —entendido como desorden material— que puede justificar la imposición de límites al ejercicio de aquel derecho”. Aclarando un poco más adelante que “[l]o anterior no obsta, sin embargo, a que la reiteración o habitualidad en el ejercicio del derecho sí pueda configurarse como una variable que, en función de las características concretas del caso, coadyuve a la justificación de la imposición de condicionamientos o limitaciones al ejercicio del derecho de manifestación, tal como adelantábamos unas líneas más arriba”, y que conforme a la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sentencia de 6 de marzo de 2007, asunto Çiloğlu et alii c. Turquía) es “compatible con el art. 11 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales la disolución de una manifestación organizada por los demandantes, estimando, entre otros argumentos, que ‘la concentración en un lugar público, repitiéndose cada sábado por la mañana desde hacía más de tres años había adquirido un carácter casi permanente, que perturbaba así la circulación y causaba una alteración del orden público’. Así pues, ‘en las circunstancias concretas de la causa y habida cuenta de la duración y el número de manifestaciones precedentes, las autoridades reaccionaron en el marco del margen de apreciación reconocido a los Estados en estas materia’ por lo que no se produce la violación aducida del art. 11 del Convenio”.

La aplicación de esta doctrina al caso debatido lleva al Abogado del Estado a afirmar que los motivos de la resolución administrativa denegatoria de las manifestaciones convocadas son razonables y proporcionados, e incluso evidentes, pues para él la ocupación del espacio público durante los días lectivos afecta a la actividad económica de la localidad y a la libre circulación del resto de los vecinos, mientras que por otro lado nada añade a la finalidad, ya conseguida, del derecho de manifestación, como manifestación de la libertad de expresión. A ello se agrega, concluye, el necesario despliegue de medios públicos, siempre escasos, en concreto de fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, que no solo quedan cautivos para velar por el buen orden de la

manifestación sino que, al mismo tiempo, no pueden ser utilizados para sus funciones regulares de protección de personas y bienes en la localidad.

7. El día 17 de noviembre de 2014 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el escrito de alegaciones del Ministerio Fiscal, que considera procedente el otorgamiento del amparo por vulneración del derecho de reunión del art. 21 CE y, en consecuencia, la declaración de nulidad de la Resolución de la Subdelegación del Gobierno en Jaén de 27 de febrero de 2014 así como de la Sentencia de 7 de marzo de 2014 que la confirmó.

Tras hacer un detallado resumen de los hechos que han motivado el presente recurso de amparo, el Fiscal puntualiza, en primer lugar, que se trata de un amparo administrativo del art. 43 LOTC, en cuyo plazo ha tenido lugar la interposición de la demanda. Acto seguido, descarta brevemente -por remisión a las SSTC 195/2003 y 90/2006- que la extemporaneidad de la resolución denegatoria haya tenido como objetivo impedir o dificultar el ejercicio del derecho de reunión o lo haya impedido o dificultado de facto. Por consiguiente, para él ese retraso carece de relieve constitucional. Y finalmente, se adentra en lo que él llama la “cuestión de fondo” del recurso. Tras acudir a la ya citada STC 193/2011 para sintetizar la doctrina constitucional en la materia, afirma (i) que ni la resolución administrativa ni los informes obrantes en el expediente concretan las “razones fundadas” de alteración del orden público que de acuerdo con el art. 21.2 CE permiten prohibir una manifestación, sino que la Subdelegación del Gobierno “alude genéricamente a la eventualidad de que se pudieran poner en peligro los bienes y derechos que a las Autoridades corresponde proteger”; (ii) que el verdadero motivo de la prohibición es la reiteración de las manifestaciones, cuando la reiteración en el ejercicio de reunión no legitima su prohibición, como aclara expresamente la tan repetidamente citada STC 193/2011; (iii) que el informe del Ayuntamiento no se opone a la realización de la manifestación, poniendo solamente objeciones “en cuanto al horario solicitado, ya que por lo general las marchas celebradas anteriormente ninguna se ha ajustado al horario de 10:00 a 13:30 horas”, añadiendo después que el margen horario que utilizan es, en realidad, “significativamente inferior al solicitado”, y sin embargo, la Administración no adoptó ninguna medida limitativa o moduladora del ejercicio de ese derecho, como le permite hacer la LODR y le impone el principio de proporcionalidad, sino que directamente acordó la medida más gravosa para ese derecho, que es la prohibición; y por último (iv) que la limitación o afectación de la libertad deambulatoria del art. 19 CE, por ser inherente al desarrollo de una manifestación, no puede por sí sola justificar su prohibición, como expresamente se aclaró en la STC 59/1990. De los datos obrantes en el expediente, concluye, no



se desprende una intensidad suficiente en la afectación a esa libertad como para servir de soporte a la prohibición, y por tanto, entiende incurso en inconstitucionalidad la resolución administrativa, pues ni la misma explicita los elementos que soportan su juicio acerca de una eventual y probable alteración del orden público, ni tampoco justifica la imposibilidad o eficacia de otras medidas alternativas menos drásticas. E informa, por todo ello, en favor del otorgamiento del amparo.

8. Por providencia de 12 de febrero de 2015 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 16 del mismo mes y año.

## **II. Fundamentos jurídicos**

1. El objeto del presente recurso de amparo es determinar si la prohibición de las manifestaciones convocadas por la organización sindical recurrente para los días 10, 11, 12, 13, 17, 18 y 19 de marzo de 2014 en la localidad de Úbeda (Jaén) ha vulnerado el mencionado derecho fundamental reconocido en el art. 21 CE. Para la entidad recurrente, esa prohibición contraviene el indicado precepto constitucional, por dos razones. En primer lugar, porque la notificación de la resolución administrativa denegatoria fue extemporánea pues se practicó una vez vencido el término de las 72 horas desde la comunicación previa que establece el art. 10 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión (LODR). Y en segundo lugar, porque la prohibición carece de la debida motivación y en realidad contraviene frontalmente lo establecido en aquel precepto constitucional, pues ni exterioriza los datos o motivos concretos de los que deriva la posible alteración del orden público que afirma, y que con base en el tenor del art. 21.2 CE sirvieron de apoyo a la Subdelegación del Gobierno para impedir las manifestaciones convocadas, ni, en realidad, esa proscripción acordada se ajusta al límite constitucional indicado, único permitido, ya que alude como verdadero motivo de la decisión a la previa realización de 36 manifestaciones, convocadas por la misma organización y con el mismo objeto.

Así pues, y como punto de partida, es importante reseñar que como bien puntualiza el Ministerio Fiscal en sus alegaciones nos encontramos ante un recurso de los previstos en el art. 43 LOTC, ya que el acto de los poderes públicos al que se imputa la lesión del derecho de manifestación es -sólo puede ser- la Resolución de la Subdelegación del Gobierno en Jaén de 27 de febrero de 2014, que es la resolución de la “autoridad” (art. 21.2 CE) que prohibió las

manifestaciones convocadas por la entidad recurrente de conformidad con el sistema establecido en la LODR (arts. 8 y ss.). La posterior Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 7 de marzo de 2014, desestimatoria del recurso contencioso-administrativo dirigido contra esa previa prohibición gubernativa al amparo de los arts. 11 LODR y 122 LJCA, solo habría vulnerado ese derecho de manera mediata o indirecta, al no reparar la lesión directa o inmediatamente causada por la resolución administrativa allí recurrida, y no, por tanto, de manera propia y autónoma (así, entre otras, STC 301/2006, de 23 de octubre, FJ 1). En consecuencia, y a pesar de citar la demanda de amparo ambas resoluciones, la administrativa y la judicial, como actos de los poderes públicos aquí impugnados, las consideraciones anteriores nos obligan a atender prioritariamente al contenido de la primera de ellas, la gubernativa, para confrontar su contenido con el art. 21 CE.

En cualquier caso, antes de hacerlo, es necesario analizar la causa de inadmisibilidad del recurso opuesta por el Abogado del Estado.

2. Para el representante de la Administración este recurso de amparo carece de especial trascendencia constitucional, requisito exigido para la admisibilidad del amparo constitucional en los arts. 49.1 y 50.1.b) LOTC, al existir ya una consolidada doctrina constitucional acerca de las dos cuestiones en él debatidas. Por un lado, el incumplimiento del plazo de 72 horas antes indicado (cita al respecto las SSTC 66/1995, de 8 de mayo, y 90/2006, de 27 de marzo) y, por otro, la limitación del derecho de manifestación en caso de reiteración de actos (cita para este segundo alegato la misma STC 66/1995 antes indicada y también la STC 193/2011, de 12 de diciembre).

Sin embargo, y sin que sea necesario profundizar más a estos efectos liminares, mientras en esas dos Sentencias invocadas por el Abogado del Estado se examinaban, en la primera de ellas, una prohibición gubernativa acordada por haberse convocado la manifestación en una “zona de elevadísima intensidad media en la circulación de vehículos” que “provocaría un total colapso de tráfico” (STC 66/1995, FJ 1), razón ausente en este caso, y en la segunda una limitación -que no prohibición- de las manifestaciones en aquel supuesto convocadas (véase, también, el FJ 1 de la citada STC 193/2011), en este que ahora nos ocupa se recurre una prohibición, y no una limitación del derecho de manifestación (y esta única circunstancia serviría ya para diferenciar este supuesto del resuelto en la STC 193/2011 antes citada), acordada además por considerar la Administración, en esencia, que las 36 manifestaciones ya celebradas por los

mismos convocantes y con el mismo objeto en días anteriores permite apreciar un "ejercicio abusivo" o "excesivo" del derecho -en terminología de la resolución gubernativa- que simplemente reitera y nada añade a la difusión del mensaje de los convocantes, pero que, por otra parte, perturba al resto de los ciudadanos y obliga además a destinar a su servicio importantes recursos personales de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, siempre limitados. Claramente se advierte con ello el perfil propio de este caso respecto de los dos precedentes señalados.

Por otra parte, aunque es verdad que no es la primera vez que este Tribunal se enfrenta a prohibiciones de manifestaciones por su reiteración, pues sobre la aptitud de este simple y aséptico hecho para fundamentar una prohibición ya se han pronunciado las SSTC 284/2005, de 7 de noviembre, y 301/2006, de 23 de octubre, en esos pronunciamientos anteriores la motivación de las resoluciones administrativas se agotaba en esa nuda reiteración del ejercicio del derecho a manifestarse, que se consideraba "en sí misma" constitutiva de "una alteración del orden público" (STC 301/2006, FJ 3, reproduciendo el "único argumento utilizado por la autoridad gubernativa" en aquel caso) o igualmente constitutiva por sí sola -también aisladamente- de un "abuso del derecho fundamental de reunión" (STC 284/2005, FJ 4). En consecuencia, solo, o fundamentalmente sobre ello, giraron aquellos pronunciamientos de este Tribunal. Por el contrario, en este caso que ahora examinamos, y según ha quedado ya debidamente expuesto en los antecedentes de esta resolución, la justificación de la Subdelegación del Gobierno añade al argumento del "ejercicio abusivo" del derecho -ya tratado por la doctrina de este Tribunal- la razón adicional de que "los manifestantes ya han expuesto a la sociedad de forma pública, notoria y reiterada sus reivindicaciones, y, por tanto, la realización de más movilizaciones adicionales supone un excesivo e ilegal ejercicio del citado derecho constitucional". Se plantea, por consiguiente, el novedoso tema de si existe un supuesto agotamiento del fin del derecho a manifestarse que pueda amparar una prohibición.

Sobre ello no ha habido pronunciamientos anteriores de este Tribunal, como supremo intérprete de la Constitución (art. 1.1 LOTC), y eso es lo que justifica la admisión y resolución del presente recurso de amparo [supuesto a) de la STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2: problema o faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no exista doctrina de este Tribunal].

3. Despejado así el único óbice formal que ha sido planteado, cumple ahora examinar las dos quejas en que basa su denuncia el recurrente. Para la primera, ciertamente, basta con remitirse entre otras a las SSTC 66/1995, FJ 2, y 90/2006, FJ 2 e), en las que, efectivamente, y como exponen tanto el Abogado del Estado como el Ministerio Fiscal, se contiene nuestra doctrina acerca de la relevancia constitucional del incumplimiento del plazo para notificar la resolución denegatoria establecido en el art. 10 LODR.

En esas y otras Sentencias hemos dicho, en esencia, que al no tratarse de un plazo previsto en la Constitución sino en la Ley Orgánica de desarrollo del derecho de reunión anunciada en el art. 81.1 CE, en concreto en su art. 10, es claro que el mero incumplimiento de ese plazo no entraña *per se* un incumplimiento de la Constitución, que no lo prevé. Ahondando un poco más, hemos aclarado también que no es posible pretender, al menos en esta sede constitucional, que el transcurso de ese plazo sin que se produzca la notificación a los convocantes dé lugar a un acto presunto a la manera del silencio positivo regulado en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, para el procedimiento administrativo, pues ni la “comunicación previa” exigida por el art. 21.2 CE constituye una auténtica solicitud de autorización administrativa, ya que “el ejercicio de ese derecho fundamental se impone por su eficacia inmediata y directa, sin que pueda conceptuarse como un derecho de configuración legal” (STC 66/1995, FJ 2), ni, consiguientemente, la facultad de prohibición reconocida a la autoridad administrativa en la Constitución y en el citado art. 10 LODR puede reconducirse “a ningún género de manifestación de autotutela” de la Administración (ibíd.). A lo que hay que añadir, además, que el instituto del silencio es una figura de configuración legal y no tiene rango constitucional.

De todo lo dicho resulta entonces que el incumplimiento del plazo legalmente previsto para notificar la resolución limitativa o prohibitiva de la manifestación, siendo determinante de una evidente infracción legal [que solo corresponde declarar, en su caso, a la jurisdicción ordinaria, no a la constitucional: cfr. arts. 106.1, 117.3, 123.1 y 161.1.b) CE], no implica siempre y necesariamente una infracción de rango constitucional. Solamente alcanza esta relevancia cuando incide o afecta de algún modo en el derecho de reunión y manifestación tal y como está constitucionalmente garantizado [arts. 161.1.b) CE y 49.1 y 55.1.a) LOTC], de manera que solo entonces puede entrar a conocer de ella esta jurisdicción. De ahí las dos excepciones puestas como “ejemplo” de infracción constitucional en la citada STC 66/1995: que el retraso en la notificación “...responda a un ánimo dilatorio con el objetivo de impedir o entorpecer el ejercicio del derecho o (...) impida que los órganos judiciales se pronuncien con anterioridad a la

fecha de celebración de la concentración programada por los organizadores”. Fuera de esos casos, el simple incumplimiento de la LODR, sin trascendencia constitucional, es ajeno a esta jurisdicción.

En el presente caso, y según se afirma por la propia parte actora en el escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo que ha precedido a esta vía constitucional, la notificación de la resolución administrativa se produjo el día 3 de marzo de 2014, a pesar de que la comunicación previa había tenido entrada en la Subdelegación del Gobierno el día 25 de febrero, esto es, seis días antes. Sin embargo, ese retraso no impidió que los convocantes pudiesen acudir al procedimiento especial para la tutela del derecho de reunión previsto y regulado en los arts. 11 LODR y 122 LJCA y que el órgano jurisdiccional competente, en única instancia, pudiese tramitar entero ese procedimiento y dictar y notificar su Sentencia (desestimatoria) antes de la fecha límite que haría ilusoria esa tutela (art. 24.1 CE): la de la primera de las manifestaciones convocadas; y es que la referida Sentencia se notificó a los convocantes el día 7 de marzo, estando prevista la primera de las concentraciones para el día 10 de marzo a las 10:00 horas. De manera que tres días antes de esa fecha límite los convocantes habían recibido ya la respuesta judicial firme y definitiva que zanjaba la controversia. Con semejante antelación, y desde el restringido punto de vista de este Tribunal, que solamente puede tomar como parámetro de control el art. 21 CE, no puede decirse que el retraso en la notificación de la resolución administrativa haya causado ningún perjuicio al derecho constitucional invocado, pues la resolución gubernativa pudo ser recurrida ante los tribunales competentes (art. 106.1 CE) y éstos pudieron ejercer su función fiscalizadora de acuerdo con la Constitución y las Leyes (arts. 24.1 y 117.3 CE), notificando su resolución (desestimatoria) con suficiente anticipación a la primera de las manifestaciones convocadas. Ello hace que esa ilegalidad -el incumplimiento de ese plazo legal- no haya “impedido el pleno ejercicio” del derecho constitucionalmente protegido, por decirlo en los términos del citado art. 55.1.a) LOTC, sin que sea función de este Tribunal, por lo ya dicho, confirmar o corregir interpretaciones de la legalidad ordinaria efectuadas en el ámbito de sus competencias por los Tribunales ordinarios. En suma, ese retraso no ha vulnerado el art. 21 CE, por lo cual esta primera queja debe ser rechazada.

4. La resolución del segundo reproche que la demanda dirige a la prohibición recurrida exige partir de nuestra conocida doctrina sobre el carácter limitado y no absoluto de los derechos fundamentales. En concreto, para el derecho de reunión y manifestación lo recordábamos en la

STC 193/2011, de 12 de diciembre, FJ 3, donde dijimos: “[e]n efecto, el derecho recogido en el art. 21 CE no es un derecho absoluto o ilimitado, sino que, al igual que los demás derechos fundamentales, puede verse sometido a ciertas modulaciones o límites, entre los que se encuentran tanto el específicamente previsto en el propio art. 21.2 CE —alteración del orden público con peligro para personas y bienes—, como aquellos otros que vienen impuestos por la necesidad de evitar que un ejercicio extralimitado del derecho pueda entrar en colisión con otros valores constitucionales (STC 42/2000, de 14 de febrero, FJ 2). Límites que, como recordábamos en la STC 195/2003, de 27 de octubre, (FJ 7), y todas las que allí se citan, han de ser necesarios ‘para conseguir el fin perseguido debiendo atender a la proporcionalidad entre el sacrificio del derecho y la situación en la que se halla aquél a quien se impone ... y, en todo caso, respetar su contenido esencial’”.

Entre esos otros valores constitucionales diferentes de la alteración del orden público con peligro para personas o bienes que pueden justificar una limitación del derecho de manifestación, hemos admitido que la reiteración de manifestaciones pueda, en su caso, justificar algunas limitaciones “adjetivas” de ese derecho, como la prohibición de cortar el tráfico o de superar los límites establecidos en las ordenanzas municipales sobre el ruido, pero sin llegar nunca a legitimar su prohibición (STC 193/2011, FFJJ 5 a 7).

En efecto, hemos rechazado en esa misma Sentencia y en las previas SSTC 301/2006 y 284/2005, a las que aquélla se remite, que “el mero hecho de ejercer de forma reiterada el derecho de manifestación suponga un abuso o ejercicio extralimitado del mismo, como parece pretender la Delegación del Gobierno y, en este proceso, el Abogado del Estado. Hemos rechazado expresamente razonamientos similares —como que la reiteración en el ejercicio del derecho de reunión supone, en sí misma, una alteración del orden público porque rompe el equilibrio de todos los derechos afectados— porque ‘solamente si la reiteración en el ejercicio del derecho fundamental provoca estos problemas de orden público, como puede suceder si se pretende la ocupación indefinida o excesivamente prolongada en el tiempo de un espacio de una manera que se ponga[n] en peligro los bienes y derechos que a las autoridades corresponde proteger, es admisible la medida de la prohibición, como se admitió en el caso examinado en la STC 66/1995, de 8 de mayo’ (SSTC 284/2005, de 7 de noviembre, FJ 6 y 301/2006, de 23 de octubre, FJ 4)” (STC 193/2011, FJ 5). Y siguiendo esta misma línea de razonamiento, hacíamos inmediatamente la siguiente indicación: “ni la reiteración en el ejercicio del derecho de reunión legitima su prohibición sin la concurrencia de otras razones que la justifique; ni es admisible que

la autoridad gubernativa se apoye en el argumento de la habitualidad para entender conseguido el objetivo de publicidad de las protestas, buscado por los manifestantes, negando la utilidad o la necesidad del derecho de manifestación, como argumenta el Abogado del Estado... pues entonces sí se estaría afectando al contenido esencial del derecho de reunión. Lo anterior no obsta, sin embargo, a que la reiteración o habitualidad en el ejercicio del derecho sí pueda configurarse como una variable que, en función de las características concretas del caso, coadyuve a la justificación de la imposición de condicionamientos o limitaciones al ejercicio del derecho de manifestación, tal como adelantábamos unas líneas más arriba” (misma STC 193/2011, FJ 5).

Pues bien, en este caso, como en aquellos otros anteriores, ni la resolución gubernativa fundamenta en esa “alteración del orden público, con peligro para personas o bienes” (art. 21.2 CE) su decisión de prohibir las manifestaciones, ni del contenido expediente puede deducirse que existan “razones fundadas” (nuevamente, art. 21.2 CE) de que ello pudiera suceder. Tanto es así que, como apunta el Fiscal en sus alegaciones, el Ayuntamiento de Úbeda, en su informe previo a la resolución final de la Subdelegación del Gobierno, señala que desde su punto de vista “no existe inconveniente” para la realización de las manifestaciones convocadas, limitándose a puntualizar tan solo que “el margen horario que realmente utilizan [los manifestantes] para la realización de las marchas es significativamente inferior al solicitado” y que “el ruido que generan [esas marchas] es insoportable”. Frente a ello, la autoridad competente, en lugar de adoptar medidas restrictivas acordes y proporcionadas a esos excesos (las limitaciones “adjetivas” antes apuntadas), pasó a invocar genéricamente la “paz pública” para vincular esa “paz pública” con la libertad deambulatoria de los ciudadanos que no participasen en las marchas convocadas y prohibir, con ese único apoyo, las manifestaciones anunciadas. Sin embargo, y como ya se advirtió en la STC 59/1990, de 29 de marzo, FJ 8, “[n]aturalmente 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”. Por consiguiente, el motivo en que la resolución recurrida basa la prohibición no es conforme con el art. 21 CE. El carácter “temporal” o transitorio de la manifestación como elemento configurador de la figura que tantas veces ha destacado la doctrina de este Tribunal (por ejemplo en la STC 66/1995, FJ 3, citada en

la propia resolución recurrida) no se opone a la reiteración de manifestaciones en días sucesivos, como parece entender esa resolución administrativa.

Esto sentado, se produce aquí -como antes se avanzó- una novedad respecto a los citados precedentes (que es la que justifica el pronunciamiento sobre el fondo; lo anterior no pasa de ser un recordatorio de nuestra doctrina). Esa novedad es que tanto la Resolución de la Subdelegación del Gobierno en Jaén, objeto de este recurso de amparo, como el escrito de alegaciones presentado por el Abogado del Estado ante este Tribunal en defensa de aquélla, argumentan que no es tanto que esa reiteración constituya *per se* una alteración del orden público, sino que lo que verdaderamente produce esa repetición es que las nuevas manifestaciones carezcan de utilidad, pues -se dice- nada añaden al mensaje y a la reivindicación de los manifestantes, que ya habría tenido difusión y notoriedad debido a las anteriores marchas convocadas y celebradas con el mismo objeto.

El razonamiento no puede ser admitido. Ni la preceptiva neutralidad de los poderes públicos ante el ejercicio de los derechos fundamentales tolera controles sobre el contenido del mensaje a difundir, salvo que el mismo infrinja la legalidad (STC 163/2006, de 22 de mayo, FJ 2), ni el hecho de que la manifestación sea una técnica instrumental puesta al servicio de la exposición de ideas permite sostener que, lanzado el mensaje, el derecho de manifestarse para reivindicarlo pueda quedar consumido o agotado. Ni la manifestación persigue solamente ese propósito, pues sirve también, entre otros, para el intercambio de opiniones entre los manifestantes y, sobre todo, como cauce para la participación democrática de los ciudadanos en la vida pública [por todas, STC 90/2006, de 27 de marzo, FJ 2 a)], lo que vincula ese derecho con el principio democrático y el valor superior “pluralismo político” proclamados en el art. 1.1 CE, ni, tomando en consideración solamente esa finalidad *ad extra*, el razonamiento puede justificar la prohibición. La razón es bien simple: no estando limitada la libertad de expresión por este motivo [cfr. art. 20.1.a) CE], no puede estarlo tampoco el vehículo que, según el razonamiento de la Administración, se habría utilizado solamente para amplificar los pensamientos, ideas y opiniones que los asistentes quieren expresar y difundir.

5. Las consideraciones anteriores obligan a concluir que el fundamento de la prohibición acordada por la Subdelegación del Gobierno en Jaén no ha respetado el contenido esencial del derecho garantizado en el art. 21 CE, ni los límites expresamente previstos en ese artículo o que puedan derivarse de otros principios y valores del sistema constitucional. Lo cual debe conducir



a declarar la nulidad tanto de la resolución gubernativa que acordó la prohibición como de la Sentencia judicial que no reparó esa lesión constitucional ocasionada en vía administrativa.

### **FALLO**

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

Ha decidido

Estimar el recurso de amparo interpuesto por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras de Andalucía y, en su virtud:

1º Declarar que ha sido vulnerado el derecho fundamental de reunión (art. 21 CE) de la organización recurrente en amparo.

2º Declarar la nulidad de la Resolución de la Subdelegación del Gobierno en Jaén de 27 de febrero de 2014 y de la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada en fecha 7 de mayo de 2014 en el procedimiento especial para la tutela del derecho de reunión núm. 189/2014.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a dieciséis de febrero de dos mil quince.