



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

Recurso número 186/2.013

11 SET. 2013

Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Primera

Sentencia número 871/2.013

Ilmos. Sres.

Presidente

Don Mariano Ferrando Marzal

Magistrados

Don Carlos Altarriba Cano

Don Edilberto Narbón Lainez

Doña Desamparados Iruela Jiménez

Doña Estrella Blanes Rodríguez

En la Ciudad de Valencia, a once de septiembre de dos mil trece.

Visto por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana el recurso contencioso-administrativo, tramitado por el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona previsto en el artículo 122



GENERALITAT
VALENCIANA

de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, número 186/2.013, interpuesto por **Acció Cultural de País Valencià**, representada por el Procurador Don Juan Antonio Ruiz Martín y defendida por la Letrado Doña Mercè Teodoro i Peris, contra Resolución de la Subdelegación del Gobierno en Castellón de fecha 9 de septiembre de 2.013 que acordaba prohibir la concentración cadena humana convocada por dicha entidad para el día 11 de septiembre de 2.013 entre las 16 y las 18 horas entre el punto kilométrico 1.050 y 1.058 de la carretera N-340 entre los términos de Alcanar y Vinaroz; habiendo sido parte, como demandada, **la Administración General del Estado**, representada y defendida por el Abogado del Estado; y **el Ministerio Fiscal**, que actúa en defensa de la legalidad.

Ha sido Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado **Don Mariano Ferrando Marzal**.

Antecedentes de hecho

Primero. Interpuesto el recurso y seguidos los trámites prevenidos por la Ley, se señaló para la celebración de la comparecencia prevista en el artículo 122.2 LJCA el día 10 de septiembre de 2.013 a las 13,30 horas habiendo tenido lugar en sesiones celebradas en la expresada fecha y hora y a las 10,30 horas del día 11 de septiembre de 2.013; y en la que, tras efectuar las alegaciones que estimaron oportunas, la parte actora solicitó que se estimase el recurso y se anulase la Resolución impugnada con imposición de las costas a la Administración demandada y el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal que se declarase inadmisibile el recurso en base a la causa prevista en el artículo 69 b) LJCA y, subsidiariamente, se desestimase.

Segundo. En la sustanciación de este proceso se han observado las prescripciones legales.

Fundamentos de Derecho

Primero. Son hechos acreditados cuya consignación resulta precisa para el análisis y resolución de la cuestión planteada en el proceso los siguientes:

1º. Con fecha 12 de agosto de 2.013 Don Antoni Royo Pérez,



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

actuando en representación de Acció Cultural del País Valencià presentó escrito en la Subdelegación del Gobierno en Castellón comunicando que "nuestra entidad tiene la intención de realizar una concentración cadena humana el día 11 de septiembre de 2.013 entre las 16 y las 18 horas de la tarde en la carretera N-340 entre los términos de Alcanar y Vinaroz, en concreto entre el punto kilométrico 1059 y 1058" y solicitando que se declarase cumplido el trámite de comunicación previsto por la Ley Orgánica 9/1.983 de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión.

2º. La Subdelegación del Gobierno con fecha 12 de agosto de 2.013 dirigió oficio al Ayuntamiento de Vinaroz poniendo en su conocimiento dicha convocatoria y solicitando que remitiese informe en un plazo de veinticuatro horas sobre las circunstancias del recorrido propuesto, referido a causas tales como el estado de los lugares donde pretende realizarse, la concurrencia de otros actos, las condiciones de seguridad de los lugares con arreglo a la normativa vigente y otras análogas de carácter técnico, indicando que dicho Informe no tendría carácter vinculante y debería ser motivado y que, en caso de no recibirse en el plazo señalado, se entendería favorable. Asimismo remitió en la misma fecha el expresado escrito a la Jefatura Provincial de Tráfico de Castellón y a la Comandancia de la Guardia Civil de Castellón.

3º. El Ayuntamiento de Vinaroz emitió el Informe requerido con fecha 2 de septiembre de 2.012 remitiéndolo por fax a la Subdelegación del Gobierno con fecha 3 de septiembre de 2.013. La Comandancia de la Guardia Civil de Castellón emitió informe con fecha 7 de septiembre de 2.013 - recibido con fecha 9 de septiembre de 2.013 - en la Subdelegación del Gobierno en el que concluía que "la realización de las mencionadas concentraciones en los términos planteados por los solicitantes, afectarían gravemente al mantenimiento de la seguridad vial y ciudadana".

4º. La Subdelegación del Gobierno en Alicante dictó Resolución con fecha 11 de diciembre de 2.009 en la que - argumentando, en base - según se expone en su parte dispositiva - que suponía un peligro manifiesto para la integridad de los manifestantes, advertido por el Informe de la Comandancia de la Guardia Civil de fecha 7 de septiembre de 2.010.

Segundo. El presente recurso contencioso administrativo se interpone contra la citada Resolución; y la pretensión de la actora - referente a que se declare su nulidad



GENERALITAT
VALENCIANA



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

y se dicte resolución por la cual se autorice la concentración prevista para el día 11 de septiembre de 2.013 y se ordenen todas las medidas de protección de personas y bienes necesarias para la realización del acto en condiciones de normalidad y seguridad para los asistentes y el resto de los usuarios de las vías públicas - se sustenta, según lo alegado en el escrito de interposición y por su Letrada defensora en las comparecencia celebrada en fechas 10 y 11 de septiembre de 2.013, en los siguientes motivos:

A) Nulidad radical del artículo 62.1.e) LRJAPyPAC por tratarse de una resolución dictada prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido y nulidad radical del artículo 62.1.a) LRJAPyPAC por lesionar el derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 CE; cuyo motivo fundamenta en que la Administración demandada ha incumplido, al dictar la resolución impugnada una vez transcurrido dicho plazo, lo establecido en el artículo 10 de la Ley Orgánica 9/1.983 de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión - a cuyo tenor "la resolución deberá adoptarse en forma motivada y notificarse en el plazo máximo de setenta y dos horas desde la comunicación prevista en el artículo 8 de acuerdo con los requisitos establecidos en la Ley 30/1.992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común" - y, como consecuencia de ello y al notificarse la Resolución 48 horas antes del momento de la celebración de la concentración, se le ha privado de la posibilidad de impugnarla en la vía jurisdiccional lesionando, de esta forma, su derecho a la tutela judicial efectiva.

B) Nulidad radical del artículo 62.1.a) LRJAPyPAC por lesionar el contenido esencial del derecho fundamental de reunión y manifestación por no ser suficiente para prohibir la concentración el motivo alegado por la Resolución impugnada - suponer un peligro manifiesto para la integridad de los manifestantes - ya que en la Comunidad Autónoma Catalana las autoridades competentes a previsto cortar la circulación en la N-340 a lo largo de la tarde del día 11, lo que ya obligaría a buscar un desvío alternativo; a lo que añade que la concentración, por lo que se refiere a la comunicación que efectuó y a la Resolución impugnada, sólo afecta a 400 metros del kilómetro comprendido entre los puntos kilométricos 1058 y 1059, ya que el resto corresponde a la provincia de Tarragona;



GENERALITAT
VALENCIANA



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

todo lo que conlleva que no pueda apreciarse el riesgo para la integridad de los manifestantes que determinó la prohibición.

Tercero. El Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal solicitan que se declare la inadmisibilidad del presente recurso contencioso-administrativo al amparo de lo establecido en el artículo 69 b) LJCA y en base a que la entidad actora no ha acreditado los requisitos que le son exigibles a las personas jurídicas para entablar acciones legales ya que, conforme exige el artículo 45 LJCA, no ha aportado el acuerdo que como persona jurídica le resulta necesario para entablar la correspondiente acción jurisdiccional. Y, subsidiariamente, solicitan que se desestime el recurso por entender justificada, por los motivos que expresa la Resolución impugnada, la prohibición acordada en ésta.

Cuarto. Dicha solicitud no merece acogimiento ya que la Asociación actora - atendiendo requerimiento efectuado por el Tribunal ante la alegación referente a la inadmisibilidad del recurso de la Administración demandada y el Ministerio Fiscal - ha aportado Certificación de Acuerdo de la Junta Directiva de Acción Cultural Del País Valencià de fecha 10 de septiembre de 2.013 por la que se acuerda interponer el presente recurso contencioso-administrativo contra la Resolución de la Subdelegación del Gobierno de 9 de septiembre de 2.013 y ratificar las actuaciones procesales llevadas a término por la Letrado de la entidad Mercè Teodoro Peris en este sentido ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en el Procedimiento de Derecho de Reunión 1/186/2.013.

Quinto. Entrando a analizar las cuestiones de fondo planteadas en el proceso - a cuyo análisis obliga el rechazo de la expresada solicitud de inadmisibilidad - y, en lo que afecta al primero de los motivos en que la parte actora basa sus pretensiones - "Nulidad radical del artículo 62.1.e) LRJAPyPAC por tratarse de una resolución dictada prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido y nulidad radical del artículo 62.1.a) LRJAPyPAC por lesionar el derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 CE" - procede su rechazo pues - partiendo de la premisa de que el incumplimiento denunciado por la actora no constituye la causa de nulidad invocada sino causa de anulabilidad conforme a lo establecido en el artículo 63.2 LRJAPyPAC - el hecho de que el mismo no le haya causado la indefensión que, conforme a esta norma, justificaría



GENERALITAT
VALENCIANA



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

la anulación de la Resolución impugnada toda vez que ha podido acceder a la vía jurisdiccional y deducir la oportuna pretensión sobre la cuestión material resuelta en el acto impugnado, obliga al mantenimiento de dicho acto no obstante concurrir el citado incumplimiento calificable como irregularidad no invalidante.

Sexto. El examen de la Resolución impugnada pone de manifiesto - en la medida que en su parte dispositiva, sintetizando lo expuesto en sus Fundamentos de Derecho y descartando otros motivos expresados en éstos (vbr. retenciones en la circulación que podrían generar nerviosismo e irritación en los conductores y originar alteraciones de orden público) establece que la causa de la prohibición es el "peligro manifiesto para la integridad física de los manifestantes" ya que el tránsito de vehículos - que también podrían querer acceder por los caminos transversales a la N-340 - hace imposible que se pueda garantizar la seguridad vial, sobre todo en el último tramo ocupado por los concentrados, con el peligro cierto de que se pudiera producir algún atropello. Y, frente a ello, la parte recurrente alega que tal circunstancia es intrascendente a efectos de justificar la prohibición ya que la concentración se realizará sin invadir la calzada y los carriles de circulación, de forma lineal en uno de los arcenes y en su lado exterior; a lo que añade que las autoridades de tráfico tienen orden de cortar el tráfico en la zona con ocasión de la concentración que se realizará en Cataluña lo que determina que la organización del acto sea sencilla y el riesgo de las personas mínimo.

Séptimo. El Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal basaron en dicha comparecencia su oposición a la tesis y pretensión de la actora en que, frente a lo alegado por aquélla, la concentración generaba el riesgo para la integridad de los manifestantes que justificaba lo acordado en la Resolución impugnada.

Octavo. Es doctrina consolidada del Tribunal Constitucional sobre el contenido y límites del derecho de reunión (art. 21 CE), recientemente sintetizada en las STC 170/2008 y 38/2009, de 15 de diciembre, la siguiente:

"Según tenemos reiterado, 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



GENERALITAT
VALENCIANA



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

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-" (STC 85/1988, de 28 de abril); doctrina reiterada en las SSTC 66/1995, de 8 de mayo, 196/2002, de 28 de octubre, 301/2006, de 23 de octubre). También se ha enfatizado sobre "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" (STC 301/2006, de 23 de octubre; en el mismo sentido STC 236/2007, de 7 de noviembre).

De hecho 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" (por todas, STC 301/2006, de 23 de octubre). En este sentido, tenemos dicho, reproduciendo jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que "la protección de las opiniones y de la libertad de expresarlas constituye uno de los objetivos de la libertad de reunión" (STEDH caso Stankov, de 2 de octubre de 2001), o también que "la libertad de expresión constituye uno de los medios principales que permite asegurar el disfrute efectivo del derecho a la libertad de reunión y de asociación" (STEDH caso Rekvényi, de 20 de mayo de 1999)" (STC 195/2003, de 27 de octubre). Por lo que se refiere a la limitación del derecho de reunión, este Tribunal Constitucional ha recordado que dicho derecho "no es un derecho absoluto o ilimitado, sino que, al igual que los demás derechos fundamentales, tiene límites (SSTC 2/1982, de 29 de enero; 36/1982, de 16 de junio; 59/1990, de 29 de marzo; 66/1995 de 8 de mayo; y ATC 103/1982, de 3 de marzo), entre los que se encuentra tanto el específicamente previsto en el propio art. 21.2 CE -alteración del orden público con peligro para personas y bienes -, como aquellos otros que vienen impuestos por la necesidad de evitar que un ejercicio extralimitado de ese derecho pueda entrar en colisión con otros valores constitucionales" (FJ 2), lo que también se deduce del



GENERALITAT
VALENCIANA



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

art. 10.1 CE" (STC 195/2003 de 27 de octubre).

El propio Convenio europeo de derechos humanos (CEDH), en su art. 11.2, prevé "la posibilidad de adoptar las medidas restrictivas que "previstas en la Ley, sean necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades ajenos", e, interpretando este precepto, "el Tribunal Europeo de Derechos Humanos consideró proporcionada la orden gubernativa de evacuación de una iglesia ante una reunión pacífica y en sí misma no directamente perturbadora del orden público y del derecho de culto, en la que, sin embargo, el estado de salud de los congregados se había degradado y las circunstancias sanitarias eran muy deficientes (STEDH caso Cisse, de 9 de abril de 2002)" (STC 195/2003, de 27 de octubre). De ahí que, "en los casos en los que existan "razones fundadas" que lleven a pensar que los límites antes señalados no van a ser respetados, la autoridad competente puede exigir que la concentración se lleve a cabo de forma respetuosa con dichos límites constitucionales, o incluso, si no existe modo alguno de asegurar que el ejercicio de este derecho los respete, puede prohibirlo.

Ahora bien, para que los poderes públicos puedan incidir en el derecho de reunión constitucionalmente garantizado, ya sea restringiéndolo, modificando las circunstancias de su ejercicio, o prohibiéndolo incluso, es preciso, tal y como acaba de señalarse, que existan razones fundadas, lo que implica una exigencia de motivación de la resolución correspondiente (STC 36/1982, de 16 de junio) en la que se aporten las razones que han llevado a la autoridad gubernativa a concluir que el ejercicio del derecho fundamental de reunión, tal y como se hubo proyectado por su promotor o sus promotores, producirá una alteración del orden público proscrita en el art. 21.2 CE, o bien la desproporcionada perturbación de otros bienes o derechos protegidos por nuestra Constitución" (STC 195/2003, de 27 de octubre). Además, no basta con que existan dudas sobre si el derecho de reunión pudiera producir efectos negativos, debiendo presidir toda actuación limitativa del mismo el principio o criterio de favorecimiento del derecho de reunión (favor libertatis: SSTC 66/1995, de 8 de abril; 42/2000, de 14 de febrero; 195/2003, de 27 de octubre; de 27 de marzo; de 22 de



GENERALITAT
VALENCIANA



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

mayo; 301/2006, de 23 de octubre). Así también lo ha entendido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, "que ha defendido una interpretación estricta de los límites al derecho de reunión fijados en el art. 11.2 CEDH, de manera que solamente razones convincentes e imperativas pueden justificar las restricciones a esa libertad (STEDH caso Sidiropoulos, de 10 de julio de 1998)" (STC 236/2007, de 7 de noviembre)".

Noveno. La aplicación de la citada doctrina y, en concreto, del principio o criterio del favorecimiento del derecho de reunión, así como la circunstancia de que, como ha reiterado el Tribunal Constitucional, resulte insuficiente para justificar la modulación o prohibición del citado derecho la mera sospecha o la simple posibilidad de que se produzca la perturbación de otros bienes o derechos protegidos constitucionalmente (por todas, STC 163/2006) conduce al acogimiento de la pretensión actora.

Décimo. Consta acreditado a través de la documentación remitida por la Unidad de la Sala de Coordinación Interpolicial de Cataluña a la Guardia Civil - obrante a los folios 11 y siguientes del expediente administrativo - que en la parte de la N-340 que discurre por la provincia de Tarragona lindante con la provincia de Castellón se prevén, con ocasión de la concentración "vía catalana" y desde las 13,00 horas a las 19,00 horas del día 11 de septiembre de 2.013, restricciones y cortes de tráfico en la citada carretera, lo que, lógicamente, supondrá una sensible reducción del tráfico en los 400 metros de la citada carretera -lindantes con la provincia de Tarragona - en que debe producirse la concentración denegada por la Resolución impugnada; y como se expone en la comunicación de la actora, la concentración se realizará sin invadir la calzada y en forma lineal por la parte exterior de uno de sus arcenes. Y como de ambas circunstancias cabe concluir que el riesgo para la integridad física de los manifestantes erigido por la Resolución impugnada como causa de la prohibición - en la medida que es mínimo, e incluso inexistente de establecerse la oportuna vigilancia por la Guardia Civil de Tráfico - carece de la entidad suficiente para justificar aquélla procede el acogimiento de la pretensión de la parte demandante en los términos que de conformidad a lo establecido en el artículo 122.3 LJCA se exponen en el fallo.

Undécimo. De conformidad con lo establecido en el



GENERALITAT
VALENCIANA



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

artículo 139.1 LJCA y al haberse rechazado todas sus pretensiones procede imponer las costas a la Administración demandada.

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

Fallamos

1) **Rechazar** la solicitud de inadmisibilidad, deducida por el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal, del recurso contencioso-administrativo interpuesto por **Acció Cultural del País Valencià** contra Resolución de la Subdelegación del Gobierno en Castellón de fecha 9 de septiembre de 2.013 que acordaba prohibir la concentración cadena humana convocada por dicha entidad para el día 11 de septiembre de 2.013 entre las 16 y las 18 horas entre el punto kilométrico 1.050 y 1.058 de la carretera N-340 entre los términos de Alcanar y Vinaroz;

2) **Estimar** el recurso;

3) **Declarar** contraria a Derecho y, en consecuencia, **anular** y dejar sin efecto dicha Resolución y **revocar** la prohibición acordada en la misma; y

4) **Imponer** a la Administración General del Estado las costas causadas por el proceso.

Contra esta Sentencia no cabe recurso.

A su tiempo, con certificación literal de la presente, devuélvase el expediente administrativo al Centro de su procedencia.

Así por esta nuestra Sentencia, de la que se unirá certificación a los autos, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.



GENERALITAT
VALENCIANA



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

Publicación. La anterior sentencia ha sido leída y publicada en el día de su fecha por el Ilmo. Sr. Magistrado Ponente de la misma, estando constituido el Tribunal en audiencia pública, de lo que, como Secretario de éste, doy fe.



GENERALITAT
VALENCIANA



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA
COMUNIDAD VALENCIANA
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCION 1

DERECHO DE REUNION nº: 1 /000186/2013-S
N.I.G: 46250-33-3-2013-0005137
Sentencia 000871/2013

NOTIFICACIÓN

En VALENCIA a

Por la presente se notifica al Procurador Don/Doña **JUAN ANTONIO RUIZ MARTIN**, en nombre y representación de **ACCIO CULTURAL DEL PAIS VALENCIA**, mediante entrega de copia literal y a través del Colegio de Procuradores, con arreglo al art. 272.2 de la LOPJ, la resolución dictada en los presentes autos, con indicación de que es firme y no susceptible de recurso , y firma doy fe.

EL/A SECRETARIO/A



GENERALITAT
VALENCIANA