



TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA
SALA DE VACACIONES

- Procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona número 1/2011 (Sala de Vacaciones)
- Partes: D^a. María Osuna Bueno y "PLATAFORMA PER CATALUNYA" contra la Generalitat de Catalunya (Departament d'Interior)
- Interviene el Ministerio Fiscal

SENTENCIA Nº 1/2011

Ilmos. Sres.

Presidente

José de Quintana Pellicer

Magistrados

Enric Anglada i Fors

Francisco López Vázquez

En la ciudad de Barcelona, a veintiséis de agosto de dos mil once.

La Sala de Vacaciones del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, constituida al efecto para la votación y fallo, ha visto, en el nombre de Su Majestad el Rey, el recurso contencioso administrativo especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona seguido ante la misma con el número de



referencia, promovido a instancia de D^a. María Osuna Bueno y de "PLATAFORMA PER CATALUNYA", representados por el procurador de los tribunales Sr. Belsa Colina y defendidos por el letrado Sr. Ruiz Puerta, contra la Generalitat de Catalunya (Departament d'Interior), representada y defendida por su letrada, con intervención del Ministerio Fiscal, y atendiendo a los siguientes:

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Por la representación procesal de la parte actora se interpuso el presente recurso contencioso administrativo especial de protección de los derechos fundamentales de la persona contra la resolución de la Direcció General d'Administració de Seguretat del Departament d'Interior de la Generalitat de Catalunya de 23 de agosto de 2.011, prohibiendo la celebración de la concentración comunicada por la Sra. Osuna Bueno, en representación del Grupo Municipal Plataforma per Catalunya del Ayuntamiento de Salt, prevista para el 27 de agosto de 2.011, entre las 18 y las 20 horas, en el Passeig Ciutat de Girona de dicha población, al objeto de manifestar el malestar de los habitantes de la ciudad y la preocupación de los empresarios del polígono "Torre Mirona" por la noticia de la probable construcción de una macro mezquita salafista, mostrando su rechazo a la misma, así como a la modificación puntual del plan general municipal tendente a la modificación de los usos permitidos en el indicado polígono.

SEGUNDO. Interpuesto el recurso y en méritos del artículo 122 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, han sido convocadas a una audiencia contradictoria la parte recurrente, el letrado de la Generalitat de Catalunya y el Ministerio Fiscal, audiencia que ha tenido lugar el día 26 de agosto a las 12 horas, donde las partes han podido alegar cuanto han considerado conveniente a su derecho, habiendo mantenido la recurrente su petición de nulidad radical de la resolución administrativa junto a la denuncia de ausencia de causa justificativa en su adopción.

TERCERO. Por su parte la letrada de la Generalitat, tras alegar determinadas causas de inadmisión del recurso, sobre las que ha sido oída con posterioridad la parte actora, ha interesado subsidiariamente, en cuanto al fondo, la desestimación del recurso, como también lo ha hecho el Ministerio Fiscal, habiéndose propuesto y admitido como medios probatorios la reproducción de los documentos obrantes en autos y en el expediente administrativo y el interrogatorio de la parte actora, que se ha verificado en la persona del Sr. Presidente del Partit per Catalunya, D. Antoni Anglada i Rius. Previo un nuevo trámite de conclusiones sucintas otorgado a las partes se han declarado los autos vistos para sentencia.



Ha sido ponente el Ilmo. Sr. López Vázquez, quien expresa el parecer unánime de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Como ya se ha indicado, tiene este recurso contencioso administrativo por objeto la impugnación de la resolución de la Direcció General d'Administració de Seguretat del Departament d'Interior de la Generalitat de Catalunya de 23 de agosto de 2.011, prohibiendo la celebración de la concentración comunicada por la Sra. Osuna, en representación del Grupo Municipal Plataforma per Catalunya del Ayuntamiento de SALT, prevista para el 27 de agosto de 2.011, entre las 18 y las 20 horas, en el Passeig Ciutat de Girona de dicha población, resolución cuya revocación se interesa por la parte actora.

SEGUNDO. Plantea la letrada de la Generalitat de Catalunya como alegación previa de inadmisión del recurso, en lo referido exclusivamente a "Plataforma per Catalunya" y atendidos los artículos 45.2.d) y 69.b) de la ley jurisdiccional, el no haber aportado tal actora los documentos que determinen qué órgano tiene la potestad de decidir la interposición del recurso contencioso administrativo, ni el documento que acredite que el órgano de la persona jurídica en nombre de la cual se actúa haya adoptado el acuerdo de interponerlo.

Alegaciones que deben ser desestimadas si se observa que el poder para pleitos otorgado por el Sr. Anglada i Rius lo fue en su condición de presidente designado de tal partido, en nombre y representación de este, considerando el notario las facultades de su presidente en la misma escritura como suficientes para el otorgamiento, debiendo a partir de ahí señalarse lo siguiente: 1) los partidos políticos son entidades que se inscriben en registros públicos para alcanzar la pertinente personalidad jurídica, registros donde constan sus cargos y las facultades de estos, de forma que, más allá de las manifestaciones del presidente del partido de que ahora se trata por vía de interrogatorio en el acto de la vista, es a la parte que propone la causa de inadmisibilidad, más atendidas las manifestaciones notariales contenidas en la propia escritura, a quien corresponde acreditar la ausencia de facultades o la inexistencia o necesidad de tal acuerdo; y, 2) En todo caso, en méritos del artículo 45.3 de la ley jurisdiccional, el defecto de que se trata, de ser exigible, no impondría automáticamente la inadmisión del recurso pues, al ser subsanable, requeriría del otorgamiento de un plazo perentorio a la parte para llevar a efecto tal subsanación, plazo que por obvias razones de urgencia resulta ya de imposible otorgamiento en el caso de autos, abundando ello en el rechazo de la cuestión previa, más a la vista del principio *pro actione*, de amplia raigambre en esta jurisdicción.



En lo tocante a la otra parte actora, la Sra. Osuna, se plantea por la misma letrada una causa de inadmisión del recurso carente de cualquier consistencia, sobre la base de no haber solicitado tal persona física la concentración de autos, por lo que el único legitimado sería el indicado partido, olvidando que tal persona física intervino como representante de este en el escrito de comunicación, representación que no le fue cuestionada en vía administrativa y que por sí sola determina la existencia de suficiente legitimación de su parte, atendida la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo que, partiendo siempre de que la respuesta al problema de la legitimación debe ser casuística, de modo que no es aconsejable ni una afirmación ni una negación indiferenciadas para todos los casos, entiende que la existencia de la legitimación viene ligada a la de un interés legítimo de la parte que se lo arroga, siendo la clave para determinar si existe o no ese interés legítimo el dato de si la anulación de la resolución impugnada puede producir un efecto positivo en la esfera jurídica del recurrente o puede eliminar una carga o gravamen en esa esfera, y será así, en cada caso y en función de lo pretendido, como pueda darse la contestación adecuada a tal cuestión, atendida la amplitud con la que la jurisprudencia ha venido interpretando el artículo 28.1.a) de la anterior ley jurisdiccional por exigencias del 24.1 de la Constitución Española, y la sustitución, incluso ya formalmente producida en el artículo 19.1.a) de la Ley Jurisdiccional vigente en la actualidad, del concepto de interés directo por el de interés legítimo, que no llega hasta el extremo de que no se condicione en todo caso la legitimación a la existencia de un interés real, pues, por decirlo con palabras del Tribunal Constitucional, el interés legítimo al que se refiere el artículo 24.1 de la Constitución, en el que debe disolverse el concepto más restrictivo del interés directo a que se refería el citado artículo 28.1.a), equivale a titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría de prosperar ésta.

TERCERO. En el fondo del asunto, plantea la parte recurrente en primer lugar la nulidad radical y absoluta de la resolución administrativa que impugna sobre la base de los artículos 10 de la Ley Reguladora del Derecho de Reunión y 62.1 (se supone razonablemente que en su apartado e), de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Procedimiento administrativo común, cuando constante jurisprudencia del Tribunal Supremo viene tradicionalmente administrando con restrictiva moderación las declaraciones de nulidad de pleno derecho fundadas en el motivo enumerado en el citado apartado e), referido a los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, habiendo establecido que la consistencia de los defectos formales necesarios para aplicar esta nulidad debe ser de tal magnitud que es preciso que se haya prescindiendo total y absolutamente del procedimiento, no bastando con la omisión de alguno de sus trámites y resultando necesario ponderar en cada caso la



esencialidad del trámite o trámites omitidos (que establece la diferencia entre la nulidad radical del 62.1 y la mera anulabilidad del 63.2), las consecuencias producidas por tal omisión a la parte interesada, la falta de defensa que realmente haya originado y, sobre todo, lo que hubiera podido variar el acto administrativo originario en caso de haberse observado el trámite omitido, reservando el primer supuesto para los casos límite en que la infracción sea clara, manifiesta y ostensible, lo que obliga a reservar estos supuestos de nulidad tanto para aquellos casos en los que exista una ausencia total de procedimiento, acercándose a la vía de hecho, como a aquellos en los que se haya seguido un procedimiento totalmente diferente al legalmente previsto.

En cualquiera de los casos, la sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional número 66/1995, de 13 de junio, recurso 1693/92 (que expresamente se cita en la resolución administrativa impugnada), declara en su fundamento jurídico segundo, de estricta aplicación al supuesto aquí objeto de debate, lo siguiente:

“SEGUNDO. Respecto de la primera de estas cuestiones, la Federación recurrente sostiene que vulnera su derecho de reunión en lugares de tránsito público el hecho de que la resolución prohibiendo la concentración por ella convocada se haya adoptado una vez sobrepasado el plazo máximo de 48 horas establecido en el art. 10 LO 9/83. Para fundamentar esta tesis cita la STC 36/82 y, a partir de la misma, configura el referido plazo como un plazo de caducidad o como un supuesto de silencio positivo que limita la facultad atribuida a la autoridad gubernativa, de manera que el transcurso del mismo sin un pronunciamiento expreso, implica que esa autoridad no encuentra motivos para prohibir o proponer la modificación de la concentración. Por ello, a su juicio, la extemporaneidad de la resolución conculca el contenido esencial del citado derecho fundamental.

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

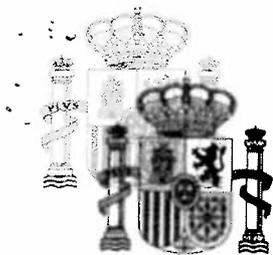


actuación administrativa no es reconducible a ningún género de manifestación de autotutela, pues la imposición de condiciones excesivamente gravosas o la prohibición del ejercicio de este derecho es inmediatamente revisable (art. 11 LO 9/83) por una autoridad independiente e imparcial, como son los órganos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

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 LO 9/83, 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 62/78, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona (art. 7,6). La brevedad de los plazos para interponer recurso (48 horas) y para dictar la resolución judicial (improrrogable de 5 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 caso aquí enjuiciado, ni la actora demuestra que la extemporaneidad responde a un ánimo dilatorio impeditivo o entorpecedor



del ejercicio del derecho, ni dispone este Tribunal de elementos suficientes para llegar a esta conclusión, ni, finalmente, se impidió el ejercicio del control judicial previo a la fecha de la convocatoria prevista por los promotores de la concentración (...) 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 concentración los tribunales de justicia han procedido a la revisión del acto, y han dictado una resolución en la que se analiza la corrección del juicio llevado a cabo por la administración.

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 (...)"

CUARTO. Plantea la misma parte actora la cuestión de la falta de causa justificativa de la prohibición, siendo al respecto de destacar que la Constitución Española de 1.978 reconoce en su artículo 21.1 el derecho de reunión pacífica y sin armas, si bien en su apartado 2 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 o bienes.

En similar sentido, el artículo 10 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión, en su redacción dada por la Ley Orgánica 9/1999, de 21 de abril, establece 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, en resolución motivada.

En interpretación del citado artículo 21.2 de la Constitución, el Tribunal Constitucional, en la sentencia de su Sala Segunda número 66/1995, de 13 de junio antes citada y que expresamente se cita en la resolución administrativa impugnada), declara en su fundamento jurídico tercero lo, siguiente:

"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 85/88). 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 enjuicamos 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 (...)

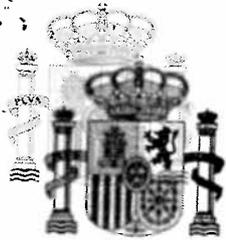
El primer requisito impuesto por la Constitución para poder aplicar el límite del artículo 21.2 es la existencia de "razones fundadas" de alteración del orden público. Para que pueda prohibirse una concentración no basta, pues, la mera sospecha o la posibilidad de que la misma produzca esa alteración, 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 artículo 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 artículo 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



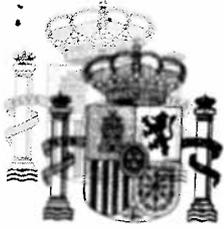
concepto de orden público con peligro para personas y bienes consagrado en este precepto constitucional. Ciertamente, el normal funcionamiento de la vida colectiva, las pautas que ordenan el habitual discurrir de la convivencia social, puede verse alterado por múltiples factores, que a su vez pueden 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 a 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 2º del artículo 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, estos 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 artículo 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.

(...)

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 artículo 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 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.

Es ésta 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 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.”

QUINTO. Doctrina la anterior corroborada por numerosas sentencias del mismo tribunal, por todas la de su Sala Segunda número 275/2006, de 25 de septiembre, recurso 6893/2003 (y las que en ella se citan), y a cuyo tenor cabe destacar en el caso concreto aquí sometido a enjuiciamiento que la resolución administrativa impugnada, además de las referencias legales y jurisprudenciales que en ella se contienen, cita expresamente y se remite al contenido de sendos informes obrantes en el expediente administrativo emitidos con carácter previo, uno de ellos por la Policía Local de Salt y el otro por la Comisaría de los Mossos d'Esquadra, siendo por demás constante la jurisprudencia que admite como suficiente la motivación de las resoluciones administrativas por la mera remisión a documentos o informes administrativos que, de otro lado, gozan de la presunción *iuris tantum* de veracidad y certeza que les atribuye ya con carácter general el artículo 137.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Procedimiento Administrativo Común, presunción que en el caso no sólo no ha quedado destruida mediante actividad probatoria en contrario desarrollada por la parte actora, sino que viene también apoyada en una notoriedad cuando menos general, con los efectos prevenidos en el artículo 281.4 de la subsidiaria Ley de Enjuiciamiento Civil, notoriedad también predicable, por cierto, de otros hechos no menos graves y muchísimo más recientes acontecidos en la misma población, con ocasión de la asistencia del Sr. Anglada i Rius hace escasos días a un pleno municipal en el Ayuntamiento de Salt, donde fue abordado e increpado



violentemente por numerosas personas, hechos a los que hizo referencia explícita el propio Sr. Anglada por vía de su interrogatorio, que no vienen sino a corroborar la importantísima tensión social allí existente, constatada en tales informes policiales no sólo por vía de apreciaciones que, pese a su en ocasiones aparente subjetividad, vienen apoyadas en sus conocimientos y experiencia profesionales, sino también por diversas apreciaciones de sucesos concretos, graves y absolutamente objetivos, derivados de la tensión existente en la ciudad de Salt entre colectivos bien diversos, lo que excluye de por sí la pretensión de que la resolución administrativa impugnada obedezca a razones de oportunidad política.

En tales informes policiales se describe precisamente esa crítica situación social existente en la ciudad de Salt, con una gran densidad demográfica y una presencia permanente de un 30 o 35% de personas originarias de países donde se practica mayoritariamente la religión islámica, existiendo ya movimientos de jóvenes musulmanes, con trascendencia en otras poblaciones vecinas, en orden a la necesidad de responder a la concentración solicitada por ahora recurrentes con otra a desarrollar durante el mismo día y horas, no existiendo ninguna garantía de que no vaya esta a celebrarse pese a los intentos por evitarla de los propios servicios policiales. Coincide además la concentración interesada por los recurrentes contra la construcción de la mezquita con los últimos días de celebración del Ramadán musulmán, lo que tensiona más si cabe una situación ya de por sí límite a raíz de ciertos acontecimientos gravemente atentatorios contra el orden público y los derechos de personas y bienes ocurridos en la población bien recientemente, en el primer trimestre de este mismo año 2.011, como el homicidio en el mes de marzo de un joven español presuntamente por un varón extracomunitario (magrebí en el imaginario de una buena parte de la población autóctona), o los incendios intencionados de vehículos y contenedores de basura durante los meses de enero y febrero, tras la muerte de un menor de origen magrebí cuando huía de la policía local que le perseguía por la supuesta sustracción de un ciclomotor, todo lo cual ha generado una situación de importante tensión e inseguridad.

Se añade también en tales informes que la concentración se pretende desarrollar delante de la sede de la policía local y cerca de la de los Mossos d'Esquadra, así como de un centro de asistencia primaria y de diferentes establecimientos abiertos al público, entre los cuales tres bares con terrazas, uno de ellos regentado por ciudadanos extracomunitarios y habitualmente utilizado por otros de idéntica procedencia

Pues bien, de la aplicación de las premisas jurisprudenciales antes citadas 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 recogidos en los informes que se vienen citando, permite concluir que efectivamente concurrían en este supuesto las



circunstancias que permiten adoptar tan grave medida de restricción del ejercicio del derecho consagrado en el artículo 21 de la Constitución, como en el 10 de la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Reunión.

Cierto es que la resolución impugnada no alude explícitamente a la posibilidad de adoptar medidas alternativas que garantizaran la celebración de la concentración, pero, sin perjuicio de lo antes ya expuesto sobre tal posibilidad, se desprende de aquella implícitamente con claridad que la autoridad gubernativa consideró que éstas no hubieran resultado eficaces, en lo que se halla plenamente de acuerdo esta Sala.

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 artículo 10 de la Ley reguladora del Derecho de Reunión (en consonancia con el 21.2 de la Constitución), para llevar a cabo tal juicio, en méritos de la jurisprudencia antes expuesta, se ha de partir de los graves hechos probados antes relatados y recogidos en los meritados informes policiales y, al final de este proceso, no cabe a esta Sala sino alcanzar la conclusión de que debe desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto, basándose para ello en tales antecedentes, en la coincidencia de la concentración propuesta con el Ramadán islámico y en el evidente e indudable peligro de producción de graves atentados contra el orden público, con peligro para personas y bienes, tanto de los convocantes y asistentes a la concentración como de terceras personas.

Llegados a este punto, todavía debemos hacer una última precisión puesto que, como hemos apuntado anteriormente, la adopción de una medida tan drástica como la prohibición de celebrar una concentración debe ser sometida a un juicio de proporcionalidad, ya que sólo será legítima si no existen otros medios de preservar el orden público sin un sacrificio tan importante del derecho de reunión, para comprobar cuyo parámetro 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 a esta Sala de 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 artículo 10 de la Ley Orgánica 9/1983, modificaciones de otro lado no interesadas en forma expresa por la recurrente.

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, sin que en ningún caso hubiera evitado el grave riesgo de padecimiento del orden público y de la integridad de personas o bienes, siquiera fuese por causas no queridas directamente por los reunidos.

Como dicen las sentencias que se vienen citando, en fin, 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 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 resultarían infructuosas.

SEXTO. No se aprecia mala fe o temeridad en ninguno de los litigantes, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, no existiendo así méritos para una condena en costas.

Vistos los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación, y resolviendo dentro del límite de las estrictas pretensiones formuladas por las partes y de los específicos motivos fundamentadores de las pretensiones de cada una de las partes, siempre atendido el resultado de la prueba practicada. en autos.

FALLAMOS

1) RECHAZAMOS las causas de inadmisibilidad del recurso propuestas por la letrada de la Generalitat de Catalunya.



2) DESESTIMAMOS el recurso contencioso administrativo interpuesto por el procurador de los tribunales Sr. Belsa Colina, en nombre y representación de D^a. María Osuna Bueno y de "PLATAFORMA PER CATALUNYA" contra la resolución de la Direcció General d'Administració de Seguretat del Departament d'Interior de la Generalitat de Catalunya de 23 de agosto de 2.001, prohibiendo la celebración de la concentración comunicada por la Sra. Osuna, prevista para el 27 de agosto de 2.011, entre las 18 y las 20 horas, en el Passeig Ciutat de Girona de SALT, prohibición que mantenemos.

3) NO EFECTUAMOS expresa imposición de costas a ninguna de las partes.

Notifíquese esta sentencia a las partes, haciendo saber que la misma es **firme** y contra ella no cabe recurso de casación.

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