

**T.S.J.EXTREMADURA SALA CON/AD  
CACERES**

SENTENCIA: 00499/2018

La Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, integrada por los Iltmos. Sres. Magistrados del margen, en nombre de S. M. el Rey ha dictado la siguiente:

**SENTENCIA N° 499**

**PRESIDENTE:**  
**DON DANIEL RUIZ BALLESTEROS**  
**MAGISTRADOS**  
**D<sup>a</sup> ELENA MENDEZ CANSECO**  
**DON MERCENARIO VILLALBA LAVA**  
**DON CASIANO ROJAS POZO**  
**DOÑA CARMEN BRAVO DIAZ /**

En Cáceres a diecinueve de diciembre de dos mil dieciocho.-

Visto el recurso contencioso administrativo n° **1** de **2018**, seguido por los trámites del proceso especial de protección jurisdicción del derecho de reunión previsto en el artículo 122 de la Ley 29/987, de 13 de Julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-Administrativa promovido por la Procuradora Doña Concepción González Rodríguez, en nombre y representación del recurrente **LA UNION DE AGRICULTORES Y GANADEROS DE EXTREMADURA**, siendo demandada **LA DELEGACION DEL GOBIERNO EN EXTREMADURA**, representada y defendida por el Sr. Abogado del Estado y siendo parte **EL MINISTERIO FISCAL**, por imperativo legal; recurso que versa sobre: Contra la resolución de la Delegada del Gobierno en Extremadura, dictada en el expediente YGS/fst-000006339s1803148786, de fecha 18 de diciembre de 2018 por la que se modifica el trayecto solicitado por la parte actora para la celebración de una manifestación en la ciudad de Mérida.

CUANTÍA: INDETERMINADA.-

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO:** Por la procuradora Doña Concepción González Rodríguez, con fecha 19/12/2018 se interesó la tramitación del recurso contencioso-administrativo por VULNERACION DEL DERECHO DE REUNION.

**SEGUNDO:** Seguido que fue el recurso por sus trámites, se dictó resolución con fecha 19/12/2018 convocando a las partes y al Ministerio Fiscal de comparecencia ante esta Sala a las 12:30 horas, la que se llevó a efecto con el resultado que consta en autos. La parte actora y el Ministerio Fiscal solicitaron la estimación del recurso contencioso-administrativo. La Administración General del Estado solicitó la desestimación del recurso contencioso-administrativo.

**TERCERO:** Seguidamente se pasaron las actuaciones al Ilmo. Sr. Magistrado Ponente que expresa el parecer de la Sala, una vez que ha deliberado en el día de hoy sobre el presente recurso.

**CUARTO:** En la tramitación del presente recurso se ha observado las prescripciones legales.-

Siendo ponente para este trámite el Ilmo Sr. Magistrado **Don Daniel Ruiz Ballesteros**, que expresa el parecer de la Sala.

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO:** La parte actora formula recurso contencioso-administrativo, por los trámites del proceso especial de protección jurisdiccional del derecho de reunión previsto en el artículo 122 de la Ley 29/98, de 13 de Julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, contra la Resolución de la Delegación del Gobierno en Extremadura, de fecha 18 de diciembre de 2018.

**SEGUNDO:** Para resolver el supuesto de hecho que os objeto de este proceso debemos tener en cuenta lo siguiente:

1. La parte actora comunicó la celebración de una manifestación el día 19-12-2018, que consistiría en una marcha de tractores desde diversos municipios hasta la ciudad de Mérida. La comunicación informaba del recorrido que atravesaba la ciudad de Mérida, pasando por el centro de la ciudad.
2. La solicitud tuvo entrada en la Delegación del Gobierno en Extremadura el día 5-12-2018.
3. La Delegación del Gobierno en Extremadura acuerda solicitar informe al Ayuntamiento de Mérida mediante el sistema de Gestión Integrada de Servicios de Registro el día 10-12-2018.
4. Existe una segunda petición al Ayuntamiento de Mérida mediante el sistema de Gestión Integrada de Servicios de Registro el día 11-12-2018.
5. La Delegación del Gobierno en Extremadura dicta Resolución de fecha 14-12-2018, que autoriza la concentración, sin limitar el acceso al casco histórico de la ciudad de Mérida. La Resolución incluye recomendaciones a fin de garantizar la seguridad, pero no limita, como decimos, al acceso por el centro de Mérida.
6. El día 18-12-2018, la Policía Local del Ayuntamiento de Mérida emite informe en que pone de manifiesto las dificultades de circulación de los tractores por algunas de las calles céntricas de Mérida y el peligro potencial que supone la circulación de tractores para el tránsito peatonal en el centro de la ciudad. El informe lleva fecha de 18-12-2018, y se remite ese mismo día a las 18:25:22 horas.
7. En atención al contenido de dicho informe, se dicta una segunda Resolución de la Delegación del Gobierno de Extremadura de fecha 18-12-2018, firmada por la Señora Delegada del Gobierno a las 19:30 horas, notificada posteriormente a la parte actora.
8. El recurso contencioso-administrativo contra esta segunda Resolución se interpone el día 19-12-2018.

**TERCERO:** La segunda Resolución de fecha 19-12-2018, se dicta cuando ya se ha dictado una primera Resolución que había autorizado la concentración en los términos propuestos por la parte organizadora. Por tanto, estamos ante una revisión de oficio sin seguir el procedimiento legalmente previsto.

Las circunstancias que recoge el Ayuntamiento de Mérida no son nuevos hechos que no fueran conocidos por la Delegación del Gobierno cuando se recibe la comunicación de concentración. La solicitud recoge el itinerario que la marcha de camiones va a tener en la ciudad de Mérida, y en dicho itinerario se detallan las calles del centro histórico de la

ciudad por donde circularán los tractores a fin de pasar por la calle donde tiene la sede la Presidencia de la Junta de Extremadura. Estas circunstancias podían haber sido fácilmente previstas en el momento de dictarse la Resolución de 14-12-2018, pero lo que no es posible es no atender a los concretos elementos de la concentración -desde el primer momento se comunicó que iba a consistir en una marcha con tractores- y esperar al día 18-12-2018, para dictar una segunda Resolución con un contenido claramente distinto de la primera.

El artículo 9.2 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, dispone lo siguiente:

*"La autoridad gubernativa notificará al Ayuntamiento afectado los datos contenidos en el escrito de comunicación, excepto cuando se trate de una convocatoria urgente de las previstas en el párrafo segundo del artículo anterior, a fin de que éste informe en un plazo de veinticuatro horas sobre las circunstancias del recorrido propuesto. En caso de no recibirse el informe en dicho plazo, el mismo se entenderá favorable".*

El informe del Ayuntamiento de Mérida llega fuera del plazo previsto en este precepto. Si la Delegación del Gobierno necesitaba más datos, debió insistir en su petición a la Corporación Local, pero era contrario a la Ley dictar una segunda decisión administrativa modificando los términos de la primera Resolución.

La segunda Resolución de la Delegación del Gobierno incumple el artículo 10 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, que recoge lo siguiente:

*"Si la autoridad gubernativa considerase que existen razones fundadas de que puedan producirse alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes, podrá prohibir la reunión o manifestación o, en su caso, proponer la modificación de la fecha, lugar, duración o itinerario de la reunión o manifestación. La resolución deberá adoptarse en forma motivada y notificarse en el plazo máximo de setenta y dos horas desde la comunicación prevista en el artículo 8, de acuerdo con los requisitos establecidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común".*

La segunda Resolución de fecha 18-12-2018, incumple de manera evidente el plazo del precepto, y además, en este caso, afecta el derecho de reunión, pues la Resolución ha impedido a la parte actora ejercitar plenamente su derecho de defensa contra la misma. La Resolución de la Delegación del Gobierno de Extremadura es notificada en la tarde del día 18-12-2018, siendo presentado el proceso contencioso-administrativo el día 19-12-2018, y aunque todos los que hemos intervenido en este proceso hemos actuado con la máxima celeridad, debido a que la

audiencia se ha celebrado a las 12:30 horas y el tiempo necesario en deliberar y dictar la sentencia no es posible restituir en su integridad el derecho fundamental de la parte actora vulnerado. El incumplimiento del plazo impidió a la parte actora acudir con la suficiente antelación a los Tribunales contencioso-administrativos, a fin de obtener una respuesta antes de la celebración de la marcha de tractores que estaba previsto que comenzara a partir de las 9 de la mañana hasta llegar a la ciudad de Mérida.

**CUARTO:** La STC 66/1995, de fecha 8-5-1995, recoge lo siguiente:

*"2. 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 cuarenta y ocho horas establecido en el art. 10 de la L.O. 9/1983. Para fundamentar esta tesis cita la STC 36/1982 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 de la L.O. 9/1983 no constituye una solicitud de autorización -pues el ejercicio de ese derecho fundamental se impone por su eficacia inmediata y directa, sin que pueda conceptuarse como un derecho de configuración legal-, sino tan sólo una declaración de conocimiento a fin de que la autoridad administrativa pueda adoptar las medidas pertinentes para posibilitar tanto el ejercicio en libertad del derecho de los manifestantes, como la protección de derechos y bienes de titularidad de terceros, estando legitimada en orden a alcanzar tales objetivos a modificar las condiciones del ejercicio del derecho de reunión e incluso a prohibirlo, siempre que concurran los motivos que la Constitución exige, y previa la realización del oportuno juicio de proporcionalidad. Igualmente hemos declarado que dicha actuación administrativa no es reconducible a ningún género de manifestación de autotutela, pues la imposición de condiciones excesivamente gravosas o la prohibición del ejercicio de este derecho es inmediatamente revisable (art. 11 de la L.O. 9/1983) por una autoridad independiente e imparcial, como son los órganos del*

Poder Judicial, a quienes, en materia de protección de derechos fundamentales, la Constitución ha otorgado "la primera palabra" (STC 59/1990).

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

Concretamente, ese retraso puede vulnerar el derecho consagrado en el art. 21 C.E. 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 L.O. 9/1983, con el fin de garantizar la protección jurisdiccional de este derecho y el efectivo control de la decisión gubernativa por parte de los tribunales de justicia, ha establecido una estrecha vinculación entre el plazo previsto para adoptar la Resolución gubernativa (art. 10) y el mecanismo especialmente acelerado de control judicial de la misma (art. 11), en relación con la Ley 62/1978 de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona (art. 7.6). La brevedad de los plazos para interponer recurso (cuarenta y ocho horas) y para dictar la Resolución judicial (improrrogable de cinco días) permite que, en algunos casos, la decisión gubernativa prohibiendo una reunión en lugares de tránsito público o modificando alguna de las circunstancias de la convocatoria pueda ser objeto de recurso contencioso-administrativo y obtener la correspondiente Resolución judicial revisora antes del día previsto para la celebración de la concentración. En tales supuestos no parece que pueda anudarse de forma necesaria y automática a la extemporaneidad, y a la consiguiente infracción legal, una vulneración del derecho de reunión".

La doctrina jurisprudencial del TC y los pronunciamientos de los distintos TSJ son coincidentes en señalar que la extemporaneidad de la resolución no sólo conlleva 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 artículo 21 de la Constitución española 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. Situación que aquí se ha producido pues la segunda Resolución de la Delegación del Gobierno de Extremadura se produce cuando la concentración ya estaba autorizada, los promotores y participantes conocían el recorrido, y de forma sorpresiva, sin tiempo para reaccionar, ven limitado de manera significativa la inicial autorización, y, como hemos expuesto, les impide acceder de manera plena ante la Jurisdicción a fin de garantizar su derecho de reunión.

Por todo ello, la segunda Resolución es nula por afectar al derecho de reunión de la parte actora.

**QUINTO:** No obstante la estimación del proceso contencioso-administrativo, visto la hora en que la sentencia será notificada a las partes litigantes, debemos señalar que la concentración estará muy avanzada y desconocemos como se estará desarrollando, por lo que, en este momento, lo esencial es garantizar la seguridad de todos los participantes y los ciudadanos de Mérida, evitando perjuicios y riesgos, de modo que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado deben adoptar todas las medidas que sean necesarias para garantizar la debida seguridad de los ciudadanos y evitar riesgos innecesarios, a lo que deberán colaborar especialmente los promotores y participantes en la concentración.

**SEXTO:** En aplicación del artículo 139.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, procede imponer las costas procesales a la parte demandada.

Por su parte, el artículo 139.4 LJCA establece que "*La imposición de las costas podrá ser a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima*".

En este caso, en atención a la complejidad y el debate suscitado en los autos, se limitan las costas procesales al importe máximo de 1.000 euros por todos los conceptos.

VISTOS los artículos citados y demás preceptos de pertinente y general aplicación, EN NOMBRE DE SM EL REY, por la potestad que nos confiere la CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA,

**FALLAMOS**

Estimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Procuradora de los Tribunales Sra. González Rodríguez, en nombre y representación de la entidad La Unión de Agricultores y Ganaderos de Extremadura, contra la Resolución de la Delegación del Gobierno en Extremadura de fecha 18 de diciembre de 2018, y declaramos haber lugar a los siguientes pronunciamientos:

- 1) Anulamos la Resolución de la Delegación del Gobierno en Extremadura de fecha 18 de diciembre de 2018, por vulnerar el derecho fundamental de reunión.
- 2) En atención a la hora en que es notificada esta sentencia, se hace la salvedad establecida en el fundamento de derecho quinto.
- 3) Condenamos a la Administración General del Estado al pago de las costas procesales causadas por todos los conceptos con el límite de 1.000 euros a favor de la parte actora.

Contra la presente sentencia no cabe recurso de casación.

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

Así por esta nuestra sentencia, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.





**PUBLICACION:** En la misma fecha fue publicada la anterior resolución por el Ilmo. Sr./a Magistrado que la dictó. Doy fe.