



Roj: **ATS 2528/2020** - ECLI: **ES:TS:2020:2528A**

Id Cendoj: **28079130012020200485**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **1**

Fecha: **20/05/2020**

Nº de Recurso: **12/2020**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **Cuestión de competencia**

Ponente: **LUIS MARIA DIEZ-PICAZO GIMENEZ**

Tipo de Resolución: **Auto**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección: Primera**

#### **Auto núm. /**

Fecha del auto: 20/05/2020

Tipo de procedimiento: CUESTION DE COMPETENCIA

Número del procedimiento: 12/2020

Fallo/Acuerdo:

Ponente: Excmo. Sr. D. Luis María Díez-Picazo Giménez

Procedencia: T.S.J.MADRID CON/AD SEC.10

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. M. Concepción Riaño Valentín

Transcrito por: CBFDP

Nota:

CUESTION DE COMPETENCIA núm.: 12/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. Luis María Díez-Picazo Giménez

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. M. Concepción Riaño Valentín

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección: Primera**

#### **Auto núm. /**

Excmos. Sres.

D. Luis María Díez-Picazo Giménez, presidente

D. José Luis Requero Ibáñez

D. César Tolosa Tribiño

D. Fernando Román García

D. Dimitry Berberoff Ayuda

En Madrid, a 20 de mayo de 2020.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Luis María Díez-Picazo Giménez.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Por la Sección Décima de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid se remiten las actuaciones de cuatro recursos contencioso- administrativos, de contenido sustancialmente coincidente, seguidos ante dicha Sala y Sección por el cauce especial de protección de derechos fundamentales, bajo los números de tramitación 315/2020, 316/2020, 317/2020 y 318/2020, al haber declarado dicha Sala, en sendos autos -también de contenido coincidente- de 19 de abril de 2020, que corresponde a este Alto Tribunal su conocimiento.

**SEGUNDO.** - Para resolver sobre la presente cuestión de competencia resulta necesario tener en cuenta los siguientes antecedentes:

**I.-** Mediante escritos presentados ante el Departamento de Interior de la Generalidad de Cataluña el 13 de mayo de 2020, registrados en la Delegación del Gobierno en Cataluña el mismo día 13 de mayo de 2020, procedente del citado Departamento, se comunicó por el Partido Político VOX la convocatoria de cuatro manifestaciones con vehículos a motor que se celebrarían, respectivamente, en Barcelona, Tarragona, Lleida y Girona el sábado 23 de mayo de 2020.

Consta en los expedientes y actuaciones que el Departamento de Interior de la Generalidad de Cataluña acusó recibo de las solicitudes indicando al Partido Político comunicante que la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en sentencia 1223/2020, de 24 de abril, ha determinado que durante el estado de alarma acordado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el cual se declara el estado de alarma por la gestión de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19, son autoridades competentes para la tramitación de las comunicaciones de las manifestaciones y/o concentraciones las del Gobierno del Estado; por lo que -decía la Administración autonómica- el Partido Político comunicante debía dirigirse a la Delegación del Gobierno en Cataluña a fin de tramitar dicha comunicación.

**II.-** Con fecha 15 de mayo de 2020, el Excmo. Sr. Ministro del Interior ha dictado sendas resoluciones por la que se prohíbe la celebración de las referidas manifestaciones organizadas y comunicadas por el Partido Político VOX, previstas para el próximo día 23 de mayo de 2020 en Barcelona, Tarragona, Lleida y Girona.

Tal como recogen, con la misma o muy similar fundamentación, los autos dictados por la Sala remitente (razonamiento jurídico tercero), el primero de los fundamentos de derecho de cada una de las resoluciones dictadas por el Ministro del Interior comienza apuntando que en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Cataluña la competencia para, en su caso, proponer modificaciones en los elementos del ejercicio del derecho de reunión/manifestación, corresponde al órgano competente de la Generalidad de Cataluña, ex art. 164.3.a) de la Ley Orgánica 6/2006 de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, a tenor del cual "Corresponde a la Generalitat, en el marco de la legislación estatal sobre seguridad, las facultades ejecutivas que le atribuya el Estado y en todo caso:....a) Las funciones gubernativas sobre el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación."

Ocorre, no obstante -prosigue su fundamentación cada resolución administrativa ministerial impugnada- que el Ministerio del Interior ha tenido que dictar esta resolución "ante la inacción de la Generalidad de Cataluña en el ejercicio de las competencias que estatutariamente tiene atribuidas sobre las funciones gubernativas referentes al ejercicio del derecho de reunión y manifestación", y también teniendo en cuenta "la inminencia de la celebración de la concentración convocada que puede determinar una situación de riesgo para la salud, generado por la concentración de personas en un espacio público".

Insiste el Ministerio del Interior en que el artículo 6 del Real Decreto 463/2020 no altera la competencia estatutaria de la Administración autonómica; pero constata que la Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección Segunda, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, ha declarado en su sentencia 1223/2020 que vigente el estado de alarma, corresponde al Ministro del Interior, como autoridad competente delegada, el ejercicio de las competencias gubernativas en relación con la convocatoria.

Así las cosas -señala la resolución ministerial-, la inacción de la Generalidad de Cataluña en el ejercicio de las competencias que estatutariamente tiene atribuidas sobre las funciones gubernativas referentes al ejercicio del derecho de reunión y manifestación, obliga a intervenir a la Administración General del Estado.

En cualquier caso, no deja de insistir el Ministerio del Interior en que:

"el Real Decreto 463/2020 no ha suspendido (ni lo permite la Constitución bajo el estado de alarma) el ejercicio del derecho de reunión y manifestación, sino que, de conformidad con la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, en su artículo 7 se ha limitado a establecer determinadas restricciones



que afectan principalmente a la libre circulación ( artículo 19 de la Constitución) por estrictas razones de salud pública, sin perjuicio de que tales restricciones deban ser valoradas por la autoridad gubernativa (autonómica) competente al tiempo de decidir si acuerda la modulación (lugar, duración, itinerario...) o incluso la prohibición del ejercicio del derecho de reunión y manifestación en casos concretos y en las actuales circunstancias de emergencia sanitaria.

Al no afectar al derecho de reunión y manifestación, el Real Decreto 463/2020 no altera, pues, la competencia ordinaria prevista en la legislación vigente para la modificación o prohibición de su ejercicio en cada caso, a la vista de las circunstancias y de conformidad con la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio. Las únicas competencias atribuidas por el artículo 4.3 de dicho real decreto a las autoridades competentes delegadas y, por tanto, al Ministro del Interior en su ámbito de atribuciones, son las relacionadas con las medidas expresamente previstas en esta disposición, que, como norma de carácter excepcional, debe interpretarse en sentido estricto, conforme al artículo 4.2 de Código Civil".

En definitiva, las resoluciones coincidentes del Ministerio del Interior acuerdan prohibir las manifestaciones concernidas, en los siguientes términos:

"Prohibir la manifestación organizada y comunicada por el partido político VOX, cuya celebración se ha previsto para el día 23 de mayo de 2020 en la ciudad de .... (Barcelona, Tarragona, Lleida y Girona, respectivamente).

Contra este acuerdo puede interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Sala de dicho orden jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Auto 131/2020, de 11 de mayo, de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña), en el plazo de 48 horas desde su notificación, trasladando copia de dicho recurso, debidamente registrada, a este Ministerio del Interior, de conformidad con lo establecido en el artículo 11 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de Julio, reguladora del derecho de reunión, y en los artículos 10.1 h) y 122.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa".

**III.-** Con fecha 18 de mayo de 2020 se han presentado ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid escritos de interposición de recurso contencioso-administrativo, por el procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales de la persona, por la Procuradora de los Tribunales doña Pilar Hidalgo López, en nombre y representación del Partido Político Vox, contra los referidos Acuerdos ministeriales.

**IV.-** Recibidos y registrados los recursos, la Sala del Tribunal Superior de Justicia acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal sobre su posible falta de competencia, por cuanto pudiera corresponder, eventualmente, bien a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 12.1.a) de la Ley Jurisdiccional 29/1998 (LJCA) y en el artículo 4.2.b) del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19; o bien a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 11.1.a) de la LJCA.

El Ministerio Fiscal emitió informe en el sentido de que la competencia corresponde a la Sala de este orden Jurisdiccional de la Audiencia Nacional, en aplicación del artículo 11.1.a) de la LJCA, por cuanto que -dice- el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo por el que se declara el estado de alarma, no afecta al derecho de reunión y manifestación, ni altera las normas de competencia ordinaria establecidas en la legislación vigente, no siendo aplicable lo dispuesto en el art.12.1 a) de la LJCA en relación con el art 4.2.b) del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que determinaría la competencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo.

Por su parte, el Sr. Abogado del Estado adujo que la competencia corresponde a la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en atención al hecho de que que el acto impugnado fue adoptado por el Ministro del Interior como consecuencia de que la Consejería de Interior de la Generalidad de Cataluña rechazó pronunciarse sobre la manifestación que le había sido comunicada, pese a ser esta Administración autonómica la competente para resolver sobre tal cuestión.

Dicho esto, manifestó asimismo el Sr. Abogado del Estado que en todo caso debía excluirse como solución acertada la de atribuir la competencia objetiva a la Audiencia Nacional, dado que - decía- el Ministro del Interior no habría dictado su resolución en el ejercicio de una competencia propia, sino como autoridad delegada de la competencia que asume el Gobierno - artículo 4.1 del RD de Alarma-, por lo que partiendo de la base de que el acto producido por delegación debe entenderse adoptado por el órgano delegante, desde esta perspectiva la competencia jurisdiccional habría de atribuirse al órgano competente para revisar la actuación de la autoridad delegante, esto es, al Tribunal Supremo (, artículo 12.1. a) de la LJCA).



Finalmente, el Partido Político recurrente manifestó que había comparecido ante la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Madrid siguiendo las expresas indicaciones del acto administrativo impugnado; y pidió que se resolviera sobre el órgano competente con premura, dada la inminencia de la manifestación pretendida.

V.- Evacuado así el trámite, la Sala remitente declaró su incompetencia, con la consiguiente remisión de las actuaciones al Tribunal Supremo mediante cuatro autos de fecha 19 de mayo de 2020.

Comienzan su razonamiento jurídico estos autos (reiteramos, con un contenido sustancialmente igual) explicando las razones por las que la Sala de instancia considera que carece de competencia para resolver el recurso interpuesto:

"La resolución administrativa recurrida cita, en sustento de la indicación del recurso contra la misma, el Auto 131/2020, de 11 de mayo, de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Sin embargo, esta Sala no comparte la atribución de competencias que en dicho auto hace a este Tribunal, con fundamento en el artículo 10.1.h) de la LJCA en relación con el 14.1.a) de la LJCA y ante el hecho de que el Ministerio del Interior tiene su sede en Madrid, con independencia de que dicho auto fue dictado en relación con una resolución administrativa distinta a la que ahora nos ocupa, aunque de análoga naturaleza, y, por ende, en un procedimiento judicial diferente.

Ciertamente, el artículo 10.1.h) de la LJCA atribuye a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia el conocimiento de los recursos que se deduzcan en relación con "h) *La prohibición o la propuesta de modificación de reuniones previstas en la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, Reguladora del Derecho de Reunión*". Ahora bien, no cabe duda de que lo hace bajo el presupuesto de que la competencia para adoptar tales resoluciones administrativas reside en órganos de la Administración periférica del Estado -Delegaciones o Sudelegaciones del Gobierno, ex artículos 73.3, 74, y, 75.b), de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, según se trate de Comunidades Autónomas uniprovinciales o pluriprovinciales- o de las Comunidades Autónomas, como ocurre en el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña, ex artículo 164.3.a) de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

No puede olvidarse que de conformidad con el artículo 152 de la CE, el Tribunal Superior de Justicia culmina " *la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma*" y, por tanto, cuando en el artículo 10.1.h) de la LJCA se le atribuye el conocimiento de la prohibición o la propuesta de modificación de reuniones previstas en la Ley Orgánica reguladora del derecho de reunión, debe entenderse, lógicamente, que se refiere a las reuniones que se pretendan desarrollar en el ámbito de esa Comunidad autónoma.

Una interpretación diferente a la expuesta llevaría al absurdo de que el Tribunal Superior de Justicia de Madrid tuviera que enjuiciar actuaciones administrativas que prohíben o modifican reuniones o manifestaciones que se habrían de desarrollar en otras Comunidades Autónomas diferentes a la Comunidad de Madrid.

A ello ha de añadirse que, según el parecer de esta Sala, la determinación del órgano judicial competente para conocer del presente recurso debe atender a la naturaleza de la resolución administrativa recurrida, dictada por el Ministro del Interior, y las competencias que mediante la misma se ejercitan, como exponemos a continuación".

Alcanzada esta inicial conclusión, la Sala da un paso más en su razonamiento, argumentando que, a su juicio, la competencia para resolver el recurso corresponde a la Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, del Tribunal Supremo. Acude la Sala a lo dispuesto en el artículo 4.3 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 ("RD 463/2020"), y entiende que:

"pese a que la competencia para ejercer las funciones gubernativas sobre el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación corresponde a la Generalitat, esta función ha sido asumida por el Ministro del Interior por delegación del Gobierno al amparo de previsto en el artículo 4 del Real Decreto 463/2020 [...] Por tanto, al dictar la resolución en última instancia recurrida, el *Ministro del Interior no ha ejercido una competencia propia* -que, como se ha indicado, no le correspondería de conformidad con los términos del Estatuto de Cataluña antes reproducido y cuyo enjuiciamiento correspondería, en ese caso, a la Audiencia Nacional ex art. 11.1.a) de la LJCA-, *sino que ha ejercido una competencia delegada del Gobierno*, que únicamente puede ampararse en las asumidas durante el estado de alarma y delegadas al Ministro del Interior de conformidad con el artículo 4.3 del RD 463/2020 antes reproducido."

En atención a este dato, y con remisión al auto de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 29 de abril de 2020, recurso 7/2020, entiende la Sala remitente que la competencia para conocer de estos recursos interpuestos por el Partido Político VOX corresponde a la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, de



conformidad con lo previsto en el artículo 12.1.a) de la Ley Jurisdiccional, al haberse recurrido unos actos dictados por el Ministro del Interior como autoridad delegada del Gobierno de la Nación.

**TERCERO.-** Recibidas y registradas las respectivas actuaciones en este Tribunal Supremo, y en atención al dato de que los cuatro recursos mencionados se siguen entre las mismas partes y en relación con acuerdos administrativos de contenido sustancialmente idéntico, se ha acordado resolverlos en unidad de acto mediante la presente resolución que ahora adoptamos; atendida la perentoriedad que deriva del objeto del recurso y las circunstancias del caso.

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Como hemos dejado expuesto, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid ha concluido que corresponde a esta Sala Tercera del Tribunal Supremo la competencia para conocer de los cuatro recursos *supra* referenciados, ex artículo 12.1.a) de la LJCA (que dispone que corresponde a la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo conocer en única instancia de los recursos que se deduzcan en relación con los actos y disposiciones del Consejo de Ministros.), en atención al dato de que la resolución administrativa impugnada en cada proceso ha sido dictada, al fin y al cabo, por el Ministerio del Interior, pero *por delegación* del Gobierno de la Nación.

Ha atendido, pues, el Tribunal remitente al dato formal de que el acto impugnado en todos y cada uno de esos procesos ha sido dictado por un órgano de la Administración General del Estado que actuaba -se dice- en virtud de delegación del Gobierno.

Perspectiva esta, la del órgano autor del acto, en la que también se han situado las partes procesales, por más que llegando a soluciones divergentes.

Ahora bien, por nuestra parte, consideramos que a la hora de resolver sobre esta discutida competencia, hemos de situarnos en una perspectiva distinta, que es la que resulta de lo dispuesto en el artículo 13.c) de la LJCA, a cuyo tenor "salvo disposición expresa en contrario, la atribución de competencia por razón de la materia prevalece sobre la efectuada en razón del órgano administrativo autor del acto".

Viene al caso, en efecto, partir de esta cláusula de prevalencia del criterio de atribución por razón de la materia frente al criterio de atribución por razón del órgano, porque la propia LJCA, cuando regula la competencia objetiva para conocer de las impugnaciones de resoluciones administrativas concernientes al ejercicio del derecho de reunión y manifestación, emplea un criterio de atribución material y no por razón del órgano que dicta tales resoluciones.

Así, el artículo 10.1.h) establece que las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia conocerán en única instancia de los recursos que se deduzcan "en relación con la prohibición o la propuesta de modificación de reuniones previstas en la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, Reguladora del Derecho de Reunión". Basta la lectura del apartado para verificar que, ciertamente, la atribución de la competencia al Tribunal Superior de Justicia se determina en atención al contenido y finalidad del acto, y no en función de la caracterización e incardinación institucional del órgano que formalmente lo haya dictado.

Partiendo de esta base, pierde relevancia, a los efectos que en este momento importan, la discusión sobre la competencia estatal o autonómica para resolver sobre la eventual prohibición de la manifestación comunicada, o sobre si el Ministro del Interior, al dictar los actos aquí impugnados, ejerció competencias propias o actuó en virtud de delegación del Gobierno de la Nación; pues no es el criterio del órgano el determinante de la competencia, sino el criterio de la materia de dichos actos.

Siendo, pues, de forma inequívoca, los actos impugnado unas resoluciones administrativas incardinables en el ámbito del precitado artículo 10.1.h), no puede más que concluirse que la competencia para conocer de los respectivos recursos corresponde al Tribunal Superior de Justicia y no a la Audiencia Nacional ni a este Tribunal Supremo.

A su vez, resulta no menos claro que el concreto Tribunal Superior de Justicia competente para conocer de estas impugnaciones sólo puede ser el de Cataluña, en atención al dato objetivo de que la manifestación comunicada pretende desarrollarse en el ámbito del territorio de dicho Tribunal. Con toda evidencia la *ratio* de la LJCA, al establecer esta específica atribución competencial, descansa en la premisa de que es el propio Tribunal Superior de Justicia del territorio afectado el que se sitúa en mejores condiciones para valorar las circunstancias concurrentes en la manifestación pretendida, y sopesar todos los intereses en juego, en el contexto de un procedimiento especial como el aquí seguido, regulado por las notas de la celeridad y sumariedad procesal.



**SEGUNDO.-** Alcanzada esta conclusión sobre el órgano judicial competente para conocer de los presentes recursos, no nos corresponde ahora dar un paso más en nuestro razonamiento, en el sentido de pronunciarnos sobre la discutida cuestión de la competencia administrativa (de la Administración del Estado o de la autonómica de Cataluña) para dictar unos acuerdos como los aquí impugnados, ni, por tanto, sobre la validez de dichos actos desde la perspectiva de la eventual falta de competencia administrativa (propia o por delegación) del Ministerio del Interior para adoptarlos; pues eso supondría exteriorizar un juicio que -por las razones expuestas- no nos compete sobre una cuestión de fondo que pudiera formar parte del debate procesal ahora apenas iniciado y tal vez pudiera ser determinante de la validez o nulidad de dichos acuerdos (dicho sea esto en términos puramente discursivos, y sin prejuzgar tal cuestión).

En su virtud,

#### **PARTE DISPOSITIVA**

**LA SALA ACUERDA:** 1º.- Declarar la competencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña para conocer de los recursos contencioso- administrativos a los que se ha hecho mención en el "hecho" primero de la presente resolución; debiéndose llevar testimonio de este auto a cada uno de dichos recursos.

2º.- Remitir con urgencia las actuaciones correspondientes a estos cuatro recursos a la referida Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, para que continúe ante ella su tramitación sin dilación.

3º.- Poner esta resolución en conocimiento de la Sección Décima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

4.º Notificar la presente resolución a las partes procesales.

Así lo acuerdan, mandan y firman los Excmos. Sres. Magistrados indicados al margen.

Por causa del confinamiento sanitario, los Excmos. Sres. Magistrados estuvieron en Sala, votaron pero no pudieron firmar. Firma en su lugar, el Excmo. Sr. Presidente de la Sala Tercera, D. Luis María Díez- Picazo Giménez.