



Roj: **STSJ NA 838/2005 - ECLI:ES:TSJNA:2005:838**

Id Cendoj: **31201330012005100584**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Pamplona/Iruña**

Sección: **1**

Fecha: **23/06/2005**

Nº de Recurso: **289/2005**

Nº de Resolución: **622/2005**

Procedimiento: **Derechos fundamentales -manifestación, reunión**

Ponente: **JOAQUIN MARIA MIQUELEIZ BRONTE**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

SENTENCIA Nº 622/05

ILTMOS. SRES.:

PRESIDENTE,

D. JOAQUIN MIQUELEIZ BRONTE

MAGISTRADOS,

D. ALFONSO OTERO PEDROUZO

D. ANTONIO RUBIO PEREZ

En Pamplona/Iruña a veintitrés de junio de dos mil cinco. .

Vistos por la Sala de lo Contencioso Administrativo de este Excmo. Tribunal Superior de Justicia de Navarra, constituida por los Señores Magistrados expresados, los autos del recurso Nº0000289/2005 , seguido por los trámites del art. 122 de la Ley 29/1998, de 13 de julio , promovido contra Resolución de 11 de junio de 2004 de la Delegación del Gobierno en Navarra denegatoria de autorización de manifestación , siendo en ello partes: como recurrentes D. Pedro Enrique y D^a. Alejandra representados por la Procuradora Sra. Lázaro y dirigidos por el Letrado Sr. Doménech, como demandada la DELEGACIÓN DEL GOBIERNO representada y dirigida por la Abogacía del Estado, actuando el Ministerio Fiscal en defensa de la legalidad vigente.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 17-6-05 la parte actora interpuso el presente recurso Contencioso administrativo contra Resolución de 11 de junio de 2004 de la Delegación del Gobierno en Navarra denegatoria de autorización de manifestación

SEGUNDO.- Tramitados los autos conforme a las normas legales practicó la vista el día 23 de junio de 2005

TERCERO.- Es Ponente el Il'tmo. Presidente de la Sala D. JOAQUIN MIQUELEIZ BRONTE.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- A la vista de las alegaciones hechas por las partes, expediente administrativo remitido y pruebas practicadas en estos autos se desprenden, a juicio de la Sala, los siguientes hechos probados, básicos para la resolución de las pretensiones ejercitadas por las partes: La hoy actora por escrito de fecha 8 de junio de 2005 comunica en nombre de la Asociación internacional PETA (PEOPLE FOR THE ETHICAL TREATMENT OF ANIMALS) (GENTE POR UN TRATO ETICO A LOS ANIMALES) la celebración de una manifestación en Pamplona, prevista para el día 5 del próximo mes de julio, desde las 11,30 a las 14,30 horas, con un itinerario que se iniciaría en los corrales de la calle Santo Domingo y, siguiendo el recorrido de los encierros de San Fermín, finalizar en el patio exterior de la Plaza de Toros.



El objeto de la manifestación es la "Protesta por el maltrato a los animales y, en especial, respecto a los toros durante las festividades de San Fermín". En el apartado IV del escrito comunican "Que esta Asociación quiere poner en conocimiento de la Delegación del Gobierno la intención de algunos manifestantes, no todos, de realizar el recorrido de la manifestación DESNUDOS/AS en todo o en parte", y finalizan su escrito con el suplico de "que teniendo por presentado este escrito se proceda a su admisión y, en sus méritos dictar resolución en la que se haga constar el consentimiento a la manifestación propuesta y, especialmente, que se garantizará a los manifestantes que no van a ser detenidos ni sancionados por el simple hecho de mostrar su desnudez durante el trayecto de la manifestación". El Ayuntamiento de Pamplona emitió informe, mediante escrito de fecha 14 de los corrientes, manifestando, en síntesis:

- Que el horario e itinerario coincide con los trabajos de carga y descarga comercial para los aprovisionamientos en las Fiestas de San Fermín, lo que ocasionaría graves problemas,
- Que se corta el único acceso hacia el Burgo de la Navarrería cuando se produce la mayor actividad del año.
- El horario coincide igualmente con el aflujo de gente, estando saturadas las calles por donde pretende discurrir la manifestación.
- Coincide el itinerario con la colocación y pruebas del vallado para los encierros.
- El objeto de la manifestación puede entenderse por los demás ciudadanos como una provocación, al ser el encierro un símbolo de la cultura de la ciudad de Pamplona, lo que podría originar alteraciones de orden público.
- Señala finalmente el escrito del Ayuntamiento que el Parlamento Foral, en sesión de 8 de los corrientes, rechazó la práctica del nudismo. Y termina proponiendo que, en el caso de que se decida "la autorización" en contra de la opinión del Ayuntamiento, un itinerario alternativo.

Por resolución de la Delegación del Gobierno en Navarra de 11-6-05 se acordó formular propuesta de modificación del itinerario solicitado y señalar otro con salida desde los Corralillos del Gas, continuar por el Paseo del Arga, Plaza de Sancho Abarca, Paseo del Arga y finalizar a la altura del puente de Santa Engracia.

SEGUNDO.- A la vista de tales hechos es preciso dar respuesta a la pretensión ejercitada por la parte actora y contenida en el suplico de la demanda de que se anule la Resolución y se dicte sentencia estimando el recurso y acordando:

- a) Con carácter principal, que se autorice la manifestación en todos los términos solicitado por los firmantes de la comunicación. Garantizando expresamente a los manifestantes que no serán reprimidos ni sancionados por exhibir su desnudez.
- b) Si no fuere posible lo anterior, que se emita resolución idéntica a la emitida en el año 2004 y que se ha acompañado como Documento nº 3. Esto es, que se autorice el recorrido y horario propuesto y se advierta solamente de la necesidad de garantizar la moral y las buenas costumbres, permitiéndose en consecuencia la manifestación en ropa interior como sucedió en 2004 sin ningún tipo de polémicas.
- c) Si tampoco fuere posible lo anterior, que se permita la manifestación en el horario y recorrido propuesto por esta parte aunque sea con prohibición expresa de desnudez por parte de los manifestantes; basándose para ello en que el nudismo hoy en día no es delito o falta tipificados en la legislación penal; una manifestación en tales circunstancias no produce objetivamente una alteración de orden público. Por otra parte y en relación con los motivos alegados por el Ayuntamiento de Pamplona no parece que puedan darse, toda vez que el tiempo efectivo de la manifestación será de unos 40 minutos en un horario comprendido entre las 13 y las 14,30 horas. Así mismo el vallado del encierro está ya colocado y no es fácil pensar que la comprobación de su estado se tenga que hacer precisamente en ese tiempo. Finalmente se alega que hay un precedente toda vez que la misma asociación el año 2004 solicitó una manifestación idéntica a la presente; fue autorizada, se celebró y no hubo ningún incidente.

La Administración demandada se opone a la demanda alegando que la manifestación solicitada no ha sido prohibida; simplemente se ha modificado el itinerario en base al informe emitido por el Ayuntamiento de Pamplona en el que se exponen los graves inconvenientes y molestias que produce una manifestación en ese día 5-7-05; antevíspera de las fiestas de San Fermín en las calles del casco antiguo y a una hora de máxima afluencia de público.

El Ministerio fiscal en su informe en defensa de la legalidad manifiesta que en relación con la desnudez no hay normas legales impeditivas o que sancionen su uso; no obstante tal ejercicio no es igual en zonas acotadas o en lugares apropiados para ello como playas o zonas de acampada. El llevar a cabo un acto de esa naturaleza en lugares de tránsito en horas de máxima concurrencia de personas e incluso de menores de edad puede



ser causa de molestia a otras personas lo que puede producir una alteración del orden público en atención fundamentalmente a la presencia de público infantil.

Por otra parte el hacer la manifestación en el lugar señalado por la autoridad gubernativa en sustitución del recorrido solicitado no tendría ningún sentido.

TERCERO.- Es preciso analizar, en primer lugar la doctrina establecida por la jurisprudencia, y reiterada por esta Sala, sobre los conceptos en cuya base esta Sala va a resolver en el siguiente Fundamento de Derecho, puesto que a ellos nos remitiremos al precisar el ámbito y definición técnico-jurídico-administrativa de los mismos.

1.-El derecho de reunión reconocido en el artículo 21 de la Constitución , pero cuyo concepto no aparece delimitado en aquélla, es uno de los fundamentales recogidos en nuestra vigente Primera Ley de la Nación, derecho fundamental que, según se precisó en la Sentencia de 5 de abril 1982 (RJ 1982, 2376), deviene desde el artículo 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 diciembre 1948 e, igualmente, está consagrado en el artículo 21 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 19 diciembre 1966 , ratificado por España en 1977, Declaración y Pacto que han de servir de pauta de interpretación de las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades reconocidas en la Constitución, como establece el párrafo segundo del artículo 10 de la misma, declarándose en el segundo de aquellos preceptos, que aun reconocido el derecho comentado con total amplitud, podrá estar sujeto a las restricciones que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás, y ello, porque como se dice en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 29 enero 1982 , "no existen derechos ilimitados".

En relación con el derecho de reunión en concreto, la Sentencia del mismo Tribunal Constitucional de 29 de marzo 1990 , establecía que "de la exégesis del artículo 21 de la Constitución queda suficientemente claro que dos son los límites o requisitos constitucionales que han de cumplir los ciudadanos que decidan manifestarse en una vía pública: que la reunión sea pacífica y que anuncien a la Autoridad el ejercicio de su derecho", añadiéndose por lo que a la obligación de comunicar previamente a la Autoridad gubernativa se refiere, que la misma sólo es exigible con respecto a las reuniones en lugares de tránsito público, comunicación que en la actualidad se rige por los artículos 8º y siguientes de la Ley 9/1983, de 15 de junio , reguladora del derecho de reunión, de cuyo régimen, la sentencia últimamente citada destaca que, en primer lugar, con dicha comunicación no se trata de interesar solicitud de autorización alguna, pues el ejercicio de este derecho fundamental se impone por su eficacia inmediata y directa, sin que pueda conceptuarse como un derecho de configuración legal, ya que con la aludida previa comunicación tan sólo se efectúa una declaración de ciencia o de conocimiento a fin de que la Autoridad gubernativa pueda adoptar las medidas pertinentes para posibilitar tanto el ejercicio en libertad del derecho de

los manifestantes como la protección de los derechos y bienes de la titularidad de terceros, estando aquélla legitimada a modificar las condiciones del ejercicio del derecho de reunión e incluso, a prohibirlo, previa la realización siempre del oportuno juicio de proporcionalidad, y en segundo lugar, dicha actuación administrativa no es reconducible a ningún género de manifestación de autotutela.

2.-En definitiva, el derecho de reunión, según ha reiterado el Tribunal Constitucional, 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 85/1988). También ha 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, pues 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. (STC 66/95 de 8-5).

3.-No obstante, también se manifiesta en dicha sentencia 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 artículo 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 las personas y bienes. La cuestión de fondo aquí enjuiciada es, precisamente, la de la corrección constitucional de la ponderación efectuada por la autoridad gubernativa, entre el ejercicio del derecho de reunión/ manifestación y el referido límite constitucional, todo ello desde la perspectiva de la repercusión de ese ejercicio en el orden y la seguridad públicas.

En este sentido, y como se desprende de la STC 66/1995 la aplicación del límite previsto en el art. 21.2 de la C.E . y art. 10 de la Ley Orgánica 9/1983 de 15-7 reguladora del Derecho de Reunión , exige la concurrencia de los siguientes requisitos:



a) Existencia de razones fundadas de alteración del orden público, sin que baste la mera sospecha; es decir, que quien adopte la decisión que limita o prohíbe el ejercicio del derecho de reunión en un supuesto concreto, debe poseer datos objetivos suficientes, derivados de las circunstancias de hecho concurrentes en cada caso, a partir de los que cualquier persona normal pueda llegar racionalmente a la conclusión, a través de un proceso lógico basado en criterios de experiencia, que la manifestación o reunión producirá con toda certeza el referido desorden público, interpretado éste como peligro para personas y bienes,

o, lo que es lo mismo, como el que impide el normal desarrollo de la convivencia ciudadana en aspectos que afecten a la integridad física o moral de las personas o a la integridad de bienes públicos o privados. Debiendo al efecto recoger la correspondiente motivación la resolución prohibitiva.

b) Imposibilidad de la adopción de otras medidas, diferentes a la prohibición de la reunión, manifestación o concentración, que con carácter preventivo sirvan para conjugar esos peligros y permitir el ejercicio del derecho fundamental. Y por tanto, necesidad de la medida prohibitiva para salvaguardar el orden público sin peligro para personas y bienes.

c) Proporcionalidad entre la medida prohibitiva adoptada y el fin pretendido, el mantenimiento del orden y la seguridad pública en el sentido antes expresado, lo que presupone la ineficacia para lograr ese fin, del ejercicio de las facultades que reconoce a la autoridad gubernativa el art. 10 de la Ley Orgánica 9/1983, en orden a proponer las modificaciones de fecha, lugar o duración de la reunión prevista.

d) En el caso de que por la autoridad gubernativa se haya hecho uso de la facultad que le otorga el art. 10 de la L.O. 9/1983 y haya propuesto la modificación de la fecha; lugar; duración o itinerario de la reunión o manifestación habrá que estudiar y analizar la proporcionalidad entre la modificación introducida por la autoridad gubernativa y el fin pretendido que no es otro que el mantenimiento del orden público.

CUARTO.- De los supuestos analizados en el anterior Fundamento de Derecho nos encontramos en el presente recurso con el último de los analizados; la autoridad gubernativa ha modificado el itinerario de la manifestación.

El itinerario solicitado por los manifestantes es el mismo itinerario que se sigue en los tradicionales encierros de las fiestas de San Fermín. Desde el punto de vista de los manifestantes tal itinerario es fundamental pues la finalidad de la manifestación es protestar del trato dado a los toros y en concreto en los encierros que pocos días después se van a celebrar.

Tal modificación, para la parte actora es determinante, hasta el punto de que en el acto de la vista oral el Letrado informante manifestó que de hecho es como si se les hubiera prohibido la manifestación pues ningún sentido tiene manifestarse por las orillas del río Arga y éste es el lugar que prácticamente les propone la Delegación del Gobierno.

De un criterio parecido es el Ministerio Fiscal quien en la vista oral también manifestó que hacer la manifestación en dicho lugar no tendría ningún sentido.

Del mismo criterio participa esta Sala. Si toda manifestación tiene por finalidad llamar la atención de la sociedad sobre un determinado aspecto al que los manifestantes le dan relevancia y que quieren hacer llegar a la mayor parte posible de dicha sociedad no tiene sentido ninguno hacer dicha manifestación en un lugar como el señalado por la autoridad gubernativa que en ese día y a esa hora es posible que solamente estén los manifestantes.

Desde este punto de vista la medida adoptada por la autoridad gubernativa es desproporcionada por cuanto les indica un itinerario que carece de público efectivo lo que de hecho es dejar sin efecto la manifestación.

QUINTO.- Analicemos a continuación los fines pretendidos por la Resolución recurrida que no son otros sino los de proteger el orden público y la seguridad ciudadana.

Tales motivos se concretan fundamentalmente en las razones alegadas por el Ayuntamiento de Pamplona y que constan en su informe emitido el 14-6-05.

A juicio de la Sala y para proteger dicha seguridad ciudadana el cambio introducido en el itinerario de la manifestación es absolutamente desproporcionado toda vez que no aparece la perturbación con un grado tal que los ciudadanos puedan verse perturbados.

Así el problema de la carga y descarga se hace normalmente antes de las 13 horas y la manifestación va a ser después de esa hora y durante unos 40 minutos.

Lo mismo podemos decir del acceso al Burgo de la Navarrería; su interrupción va a ser breve y en horas no usadas para carga y descarga. Así mismo el horario de compras entre las 13 horas y las 14,30 prácticamente ha finalizado.



En relación con las pruebas del vallado del encierro esta Sala no tiene constancia ni se ha acreditado en autos que se haga precisamente a esa hora y en ese día.

Se alega asimismo que el motivo de la manifestación puede entenderse como una provocación en una ciudad como Pamplona donde los encierros son un símbolo de sus fiestas. Si efectivamente es así la población de Pamplona no aplaudirá ni mostrará su conformidad con los lemas de la manifestación, pero hay datos suficientes, por ocasiones anteriores, para pensar que la población se mostrará respetuosa con los derechos de los manifestantes.

SEXTO.- Finalmente queda el tema de la posibilidad de que varios de los manifestantes puedan ir desnudos.

No es este el lugar para analizar el tema del nudismo, ni sus implicaciones en varios órdenes de la vida social. Por el contrario sí procede analizar las posibles reacciones e incluso violentas que pudiera suscitar el hecho de que un grupo numeroso de personas desfilaran desnudas por las calles de Pamplona que son cita obligada de numerosas personas de todo el mundo y con gran afluencia de público infantil en estos días en que se celebrarán las fiestas de San Fermín de renombre mundial.

Como decimos, este hecho de desfilarse desnudos podía acarrear reacciones en una parte numerosa de la ciudadanía y contrarreacción en los manifestantes lo que en definitiva podría acabar con toda probabilidad en una alteración del orden público en unos días de masiva afluencia de personas de distintas concepciones morales, sociales y políticas y en definitiva producirse con muchísima probabilidad una alteración del orden público, no deseable nunca, pero menos todavía en plenas fiestas de San Fermín por los problemas subsiguientes que ello conllevaría.

Como quiera que la parte actora ejercita una pretensión principal y dos subsidiarias, la Sala acepta lo solicitado en el acto de la vista por la parte actora en el sentido de que si no se estima razonable el pedimento principal se estime el subsidiario primero o el segundo de ellos.

En su consecuencia la Sala estima que debe autorizarse la manifestación en el día y en el recorrido solicitado. Asimismo el horario se ajustará al aproximadamente establecido de hora de salida del lugar a las 13 horas, con una duración de 40 minutos y terminación a las 14,30 horas como máximo y tal acto o manifestación se realizará en condiciones que no afecten a las buenas costumbres ciudadanas y puedan provocar reacciones en las personas que vean la manifestación ni en la población infantil, no preparada para escenas de esa naturaleza en la calle.

En su consecuencia y por así venir establecido en la propia ley la manifestación autorizada lo es en los estrictos términos solicitados y ahora acogidos en la sentencia de modo que si en su desarrollo se produce cualquier variación en el itinerario, horario o lemas de la manifestación o ésta se desarrolla en condiciones que produce una alteración del orden público con peligro para las personas o bienes la autoridad gubernativa procederá a su disolución.

SÉPTIMO.- No se aprecia temeridad ni mala fe a efectos de condena en costas.

Vistos los preceptos legales y demás de pertinente aplicación,

FALLAMOS

Que estimando parcialmente la demanda en cuanto acogemos el pedimento subsidiario primero del suplico, debemos anular y anulamos la resolución recurrida por no estimarla conforme con el Ordenamiento Jurídico y en su lugar declaramos el derecho de la parte actora a celebrar la manifestación comunicada en las condiciones que garanticen la moral, buenas costumbres y el orden público.

Sin costas.

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