STC 59/1990, de 29 de marzo (Sala 1.ª)

Recurso de amparo núm. 1639/1987

Ponente: Magistrado don José Vicente Gimeno Sendra

(B. O. E. de 4 de mayo de 1990)

RESUMEN

I. Constitución

Art. 21 (*Derecho de manifestación en la vía pública*).

II. Acto impugnado

Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, que casa y anula la dictada por la Audiencia Provincial de Huelva y condena a los recurrentes por un delito de desórdenes públicos.

III. Decisión del Tribunal Constitucional

Estimar el recurso de amparo.

IV. Jurisprudencia

El artículo 246 del Código Penal, que tipifica como delito los atentados contra la paz pública obstaculizando las vías públicas, ha de ser interpretado de conformidad con la Constitución, pues los conceptos de «paz pública» y de «orden público» no son los mismos en un sistema político autocrático que en un Estado social y democrático de Derecho [4].

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.

Toda manifestación en la que pudieran ejercerse tanto violencias físicas como incluso morales con alcance intimidatorio para terceros excede los límites del ejercicio del derecho de reunión pacífica y carece de protección constitucional, haciéndose acreedora de las sanciones previstas en nuestro ordenamiento [5].

El único bien constitucional protegible que podrían haber infringido los manifestantes es el derecho a la libre circulación por el territorio nacional de los conductores que hubieron de soportar el transcurso de la manifestación. Este derecho subjetivo tiene también una dimensión constitucional al estar proclamado como derecho fundamental por el artículo 19.1.º y podría, por tanto, erigirse en un límite al derecho de manifestación. Pero lo que también resulta obligado dilucidar es si la exclusiva protección de dicho derecho es un límite suficiente para negar el libre ejercicio del derecho de reunión pacífica [7].

Naturalmente, toda reunión en «lugar de tránsito» ha de provocar una restricción al derecho a la libertad de circulación de los ciudadanos no manifestantes, pero esta restricción, conforme a lo preceptuado por el artículo 21.2, no legitima *por sí sola* a la Autoridad a prohibir la reunión pacífica, sino que se hace preciso que dicha reunión en el lugar de tránsito público

altere el orden público y ponga en peligro la integridad de las personas o de los bienes.

La norma constitucional exige la creación de una situación de peligro para las personas o sus bienes, situación de peligro que hay que estimar cumplida cuando de la conducta de los manifestantes pueda inferirse determinada violencia «física» o, al menos, «moral» con alcance intimidatorio para terceros [8].

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, y don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra y don José Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo número 1639/1987, promovido por don Diego Rodríguez del Valle, don Vicente Rodríguez del Valle, don Manuel Romero del Toro y don José Fernández Vázquez, representado por la Procuradora doña Esther Rodríguez Pérez y defendido por el Letrado don Miguel Ángel Mandroño Segovia, contra sentencia dictada por el Tribunal Supremo (Sala Segunda), de 24 de octubre de 1987 (recurso de casación 2548/1984), que casó y anuló la sentencia absoluta dictada por la Audiencia de Huelva, y condenó por delito de desórdenes públicos. Ha intervenido el Ministerio Fiscal, y ha sido Ponente el Magistrado don José Vicente Gimeno Sendra, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

1. Por escrito que tuvo entrada en el registro de este Tribunal el 11 de diciembre de 1987, habiendo sido presentado en el Juzgado de Guardia el día 10 del mismo mes, doña Esther Rodríguez Pérez, Procuradora de los Tribunales, y de don Diego Rodríguez del Valle, don Vicente Rodríguez del Valle, don Manuel Romero del Toro y don José Fernández Vázquez, interpuso recurso de amparo contra la Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 24 de octubre de 1987, que casa y anula la dictada por la Audiencia Provincial de Huelva y condena a los recurrentes por un delito de desórdenes públicos. En él se solicita la anulación de la resolución judicial impugnada por vulnerar el derecho fundamental de manifestación protegido por el artículo 21 de la Constitución.

2. Los hechos de los que trae origen la presente demanda de amparo, sucintamente expuestos, son los siguientes:

a) Don Diego Rodríguez del Valle y otros, ahora recurrentes en amparo, asistieron a una manifestación, convocada por la Federación Estatal del Campo de Comisiones Obreras, con la finalidad de protestar contra las normas dadas por el Gobierno sobre el subsidio de desempleo, y que tuvo lugar el 14 de enero de 1984. Unos ciento sesenta trabajadores procedentes de distintas localidades, y de entre los que se encontraban los inculpados, se dirigieron pacíficamente hacia el ki-

lómetro 587 de la carretera nacional 431, término municipal de Manzanilla «donde sobre las diez horas y cuarenta y cinco minutos irrumpieron, ocupando la calzada e impidiendo así en ambos sentidos la circulación de vehículos, si bien no de una forma total y absoluta, ya que sin que se haya acreditado se hubieran opuesto a alguien que hubiera instado el paso, dejaron expedito el mismo a algunos que arguyeron razones de urgencia para hacerlo», según declara probado la Audiencia Provincial de Huelva.

No obstante, tras ser requeridos por la Guardia Civil para que desalojaran la carretera en media hora, obedecieron dicho requerimiento, sin que se registraran incidentes.

La Audiencia Provincial estimó que los hechos no eran constitutivos de delito y dictó Sentencia, con fecha 25 de junio de 1984, absolutoria del delito de desórdenes públicos que se les imputaba.

b) Contra la citada resolución judicial, el Ministerio Fiscal interpuso recurso de casación por infracción de ley, recayendo Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, con fecha 24 de octubre de 1987, por la que se casaba y anulaba la Sentencia anterior. Asimismo, dictó segunda Sentencia condenando a los recurrentes, en concepto de autores de un delito de desórdenes públicos, a la pena de siete meses de prisión menor y accesorias. Estimaba el Tribunal Supremo que aunque los acusados se encontraban ejerciendo su derecho constitucional de manifestación, más tarde, ocuparon la calzada impidiendo en ambos sentidos la circulación de vehículos, durante casi dos horas; por tanto, con el fin remoto de formular una legítima protesta, coexistió otro fin próximo, que se superpuso al remoto «merced al cual lo que comenzó dentro de la legalidad se trocó en actitud y actividad ilícita, perturbando la paz pública e impidiendo a los usuarios de la carretera nacional mencionada el ejercicio del derecho a la libre circulación que menciona el artículo 19 de la Constitución».

El Tribunal Supremo consideró que no eran obstáculos para lo dicho: la supuesta brevedad de la ocupación, pues duró cerca de dos horas; ni el escaso tránsito, lo que no resultaba creíble; ni tampoco el carácter «selectivo» de la ocupación, permitiendo «magnánimamente el paso» a los que invocaron urgencia. Por consiguiente, concurrían, a su juicio, los requisitos que el delito de desórdenes públicos (art. 246 del Código Penal) exige: pluralidad de sujetos o existencia de grupo; un elemento finalista consistente en que se persiga atentar contra la paz pública y alterar el orden, obstaculizando la vía pública; la dinámica comisiva se encuentra entre las hipótesis en este precepto; por último, dado el carácter residual del artículo 246, no existía otro precepto en el Código conforme al cual podría imponerse una pena más grave, por lo que debía procederse a su aplicación.

3. El recurso de amparo entiende que las actividades de reunirse y manifestarse en lugares de tránsito público han sido reconocidas por la Carta Magna como

uno de los derechos fundamentales, que constituye un derecho clásico en todos los países de corte democrático, y que viene consagrado por diversos textos de Derecho Internacional. El ejercicio de este derecho en lugares de tránsito público lleva inseparablemente aparejado la alteración del normal orden ciudadano.

Bien es cierto que los derechos fundamentales no tienen un carácter absoluto; su ejercicio está sometido a determinados límites. Uno primero lo establece la propia Constitución en el orden público; pero no toda noción del orden público puede justificar restricciones del derecho de manifestación, especialmente mediante sanciones penales, sino tan sólo aquellos que tengan tal entidad que atenten contra los principios básicos de convivencia en una sociedad democrática, como pueden serlo aquellas manifestaciones tendentes a alterar la seguridad del Estado o de los demás ciudadanos o que pongan en peligro sus vidas o sus bienes. Por tanto, no sería suficiente con que se altere el orden público (que siempre se altera), sino que además es necesario que dicha alteración suponga «un peligro cierto para las personas o los bienes».

Un segundo límite al derecho de reunión se encuentra en los derechos constitucionales de los demás ciudadanos, como el de libre circulación por el territorio nacional, contenido en el artículo 19 de la Constitución. La confrontación dialéctica consiguiente no puede resolverse anulando uno de los dos derechos enfrentados; habrán de ser ponderadas todas las circunstancias concurrentes en cada caso concreto, de forma que en la medida de lo posible sea compatible el ejercicio de uno y otro, buscando la debida proporcionalidad de los sacrificios impuestos a los titulares de ambos derechos (STC 26/1981, fundamentos jurídicos 10 y 15). De este modo, el artículo 19 no consagra «un derecho abstracto al desplazamiento sin concreción del medio, tiempo y lugar», puesto que debe buscarse la debida proporcionalidad entre los sacrificios impuestos a los demás ciudadanos y las exigencias del derecho de reunión y manifestación, y según los recurrentes, no se sacrificó en exceso la libertad de circulación porque el ferrocarril no se hallaba cortado; porque existían otras carreteras que enlazaban ambas ciudades (N-630 y N-541) y, por último, porque la ocupación duró una hora escasa y se permitió el paso de los vehículos que tuvieran urgencia.

Asimismo, no podía ser consecuencia cualificante el lugar donde se celebre la manifestación de manera que, al manifestarse en una carretera nacional, lo que en principio es un derecho se transforme en un delito. La Constitución habla de «lugares de tránsito público» sin distinguir unos de otros y, por tanto, donde la ley no distingue no debe hacerlo el intérprete. Por otra parte «desde 1978 a 1987 se han visto en las calles de nuestras ciudades cortes de tráfico como consecuencia del ejercicio de este derecho y no sólo no han sido procesadas las personas participantes, sino que han sido cauteladas por los guardianes del orden público».

En consecuencia, solicita la anulación de la sentencia impugnada, y que se mantenga el pronunciamiento absolutorio pronunciado por la Audiencia.

4. El recurso fue admitido por providencia de la Sección Cuarta de este Tribunal de 20 de enero de 1988. La Audiencia Provincial de Huelva remitió testimonio de las actuaciones del rollo de Sala y del sumario 5-85 dimanante del Juzgado de Instrucción de La Palma del Condado, que fue recibido en el Tribunal el 9 de febrero de 1988. El 15 de marzo de 1988 el Tribunal Supremo remitió copia certificada del recurso

2548/1984, que fue recibido el 18 siguiente. Mediante providencia de 24 de marzo de 1988, la Sección dio vista de las actuaciones al solicitante en amparo y al Ministerio Fiscal.

5. El Ministerio Fiscal evacuó sus alegaciones mediante escrito, presentado el 21 de abril de 1988. En él expone que el derecho de manifestación forma parte de aquellos derechos que, a tenor del artículo 10 de la Constitución, constituyen el fundamento del orden político y de la paz social (STC 101/1985, fundamento jurídico 3.º). Por ello, sus limitaciones han de responder a supuestos derivados de la misma Constitución y, en cada caso, hay que acreditar que se ha traspasado efectivamente el ámbito de libertad constitucionalmente protegido, pues el derecho es expresión del principio de libertad. Entre tales límites se encuentra la protección de los derechos y libertades ajenos (CEDH, art. 11; PIDCP, art. 21; STC 36/1982, fundamento jurídico 6.º). Si la autoridad gubernativa, *a priori*, puede prohibir una manifestación es obvio que la autoridad judicial, *a posteriori*, puede condenar si aquélla es ilícita por estar tipificada en las leyes penales o, en su caso, por cualquier otro delito cometido con ocasión del legítimo ejercicio del derecho fundamental, que es la tesis de la Sentencia impugnada.

El Fiscal resalta que la aplicación del artículo 246 CP, efectuada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo, prosigue una jurisprudencia consolidada; aunque el precepto tiene literalmente el mismo contenido del antiguo artículo 263 del mismo Código, ha variado en su *ratio essendi*, pues antes se encuadraba en los delitos de terrorismo (desde la reforma introducida por la Ley de 15 de noviembre de 1971), y a partir de la operada por la Ley de 28 de diciembre de 1978 se constituye en una modalidad de desórdenes públicos, desapareciendo, por tanto, como elemento subjetivo del injusto la finalidad terrorista para la perfección delictiva, que se produce si se persigue el fin próximo de atentar contra la paz pública, aunque coexista con otro fin remoto, al que obedezca la actitud del grupo, realizándose además algunas de las acciones descritas, entre otras obstaculizar las vías públicas, como aquí ocurrió según los hechos probados.

Si el artículo 246 CP no es tachado de inconstitucional por los recurrentes, su recurso se fundamentaría en una discrepancia interpretativa sobre el tipo penal en cuestión, lo que escapa del ámbito de un recurso de amparo, pues la subsunción de los hechos en la norma y la correspondiente calificación jurídico-penal corresponde a la competencia exclusiva de los órganos penales del Poder Judicial, que no sería revisable en sede constitucional, siempre que se pudiera verificar la ponderada existencia de un límite al derecho fundamental (STC 115/1987, fundamento jurídico 2.º, y 36/1982, fundamento jurídico 6.º). De lo contrario, se podría llegar a plantear una autocuestión de inconstitucionalidad contra el precepto del Código Penal aplicado, a no ser que se llevara a cabo una reinterpretación del mismo, que es preconstitucional, aunque no ha sido objeto de reforma por la Ley Orgánica 8/1983. Termina su informe el Fiscal suplicando que se deniegue el amparo, salvo que se entienda inconstitucional el artículo 246 del Código Penal o su interpretación jurisprudencial.

6. El recurrente en amparo formuló sus alegaciones en escrito que tuvo entrada el 6 de mayo de 1988. Dio por reproducidos los razonamientos jurídicos y fácticos expresados con anterioridad, reiterando la ca-

pital importancia de cotejar los hechos declarados probados en la Sentencia de casación con los contenidos en la Sentencia de casación, así como la necesidad de conjugar proporcionalmente el ejercicio de los distintos derechos fundamentales. Abundó en que está acreditada la ausencia de violencia, zozobra o alteración objetiva y grave de la normal convivencia ciudadana, comentando que la vista del recurso coincidió con un período en el que múltiples colectivos sociales colapsaron, mediante diversas manifestaciones, el tráfico y el transporte en la capital madrileña.

7. Por providencia del 26 de marzo de 1990 se acordó fijar para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 29 del mismo mes y año.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Los recurrentes formaban parte de un grupo de peones agrícolas, compuesto por unas ciento sesenta personas, provinientes de varios pueblos alrededor de Manzanilla (Huelva), que se reunieron el día 14 de enero de 1984 para protestar y hacer llegar a los poderes públicos su malestar por las normas dadas por el Gobierno sobre el subsidio de desempleo, siguiendo la convocatoria de la Federación estatal del Campo de Comisiones Obreras. En pacífica manifestación se dirigieron hacia el kilómetro 587 de la carretera nacional 431. A las diez horas cuarenta y cinco minutos irrumpieron en la calzada. Impidieron la circulación de vehículos en ambos sentidos hasta las doce treinta, si bien no de una forma total y absoluta; no se ha acreditado que se hayan opuesto a alguien que instara el paso, y sí existe constancia de que dejaron el paso expedito a algunos que arguyeron razones de urgencia. Finalmente desalojaron la vía, obedeciendo al requerimiento de la Guardia Civil, disolviéndose sin incidente alguno y quedando totalmente despejada la carretera y normalizada la circulación vial.

Estos son los hechos que subyacen al presente recurso de amparo, tal y como fueron declarados probados por la Audiencia y asumidos por el Tribunal Supremo. Aquella entendió que no constituía delito alguno, y absolvió a los procesados. Este, conociendo del recurso de casación interpuesto por el Fiscal, los estimó constitutivos del delito de desórdenes públicos y condenó a sus autores a la pena de siete meses de prisión menor. El recurrente considera que esa condena ha vulnerado el derecho fundamental de manifestación de los recurrentes, reconocido por el artículo 21 de la Constitución.

Entiende la Sentencia impugnada que la inicial actuación del grupo de jornaleros era lícita y acorde con los derechos constitucionales de manifestación y de libertad de expresión. Pero, al invadir la calzada de una carretera nacional, y bloquear el tránsito hasta casi dos horas después, tras la intervención de la policía, se cometió la conducta tipificada por el artículo 246 del Código Penal (CP, en la redacción dada por las Leyes de 15 de noviembre de 1971 y 28 de diciembre de 1978). Dicho precepto establece, en lo que aquí interesa, que serán castigados «los que, actuando en grupo y con el fin de atentar contra la paz pública, alteren el orden,... obstaculizando las vías públicas...». La cuestión objeto del presente recurso de amparo consiste en dilucidar si la pena de prisión impuesta a los actores, en virtud del precepto mencionado, vulnera o no su fundamental derecho a manifestarse pacíficamente.

2. Pero, antes de entrar en la cuestión de fondo, conviene dar respuesta a la objeción de carácter formal, aducida por el Ministerio Fiscal, que, de prosperar, provocaría la inadmisión del presente recurso de amparo. Consiste dicha alegación en la afirmación de que este Tribunal puede, planteándose la denominada «autocuestión de inconstitucionalidad», examinar la adecuación del artículo 246 del Código Penal con la Constitución, pero, si no lo hace, difícilmente podría entrar a conocer de la fundamentación de este recurso por vedarlo el artículo 44.1.b) de la LOTC y 117.3 de la Constitución, toda vez que «hay que respetar los hechos, correspondiendo la subsunción de los mismos en la norma a la competencia exclusiva de los órganos penales del Poder Judicial».

Dicha objeción, sin embargo, no puede ser acogida. Lo que el artículo 44.1.b) prohíbe a este Tribunal es que entre a conocer de los «hechos que dieron lugar al proceso» cuando la violación del derecho fundamental, cometido por el órgano judicial, lo sea «con independencia de tales hechos» o, lo que es lo mismo, lo que veda dicho precepto es el conocimiento de los hechos que sustentan una pretensión ordinaria (penal, civil o administrativa), que pudiera estar en conexión con una pretensión de amparo, nacida como consecuencia de una violación por el órgano judicial de un derecho fundamental; debiendo este Tribunal limitar, en tal caso, su examen a los hechos que fundamentan esta última pretensión constitucional.

Pero, en el caso que nos ocupa, no se aprecia esta «independencia fáctica», sino, antes al contrario, los hechos que permiten al Tribunal Supremo aplicar el *ius puniendi* del Estado y los que fundamentan la pretensión de amparo son los mismos; para el más alto órgano jurisdiccional ordinario la referida ocupación de la vía pública es constitutiva del delito de desórdenes públicos del artículo 244 CP, en tanto que para el recurrente dicha conducta no es más que libre ejercicio del derecho de manifestación del artículo 21.1 de la Constitución.

Por esta razón, y porque es misión de este Tribunal restablecer las violaciones de los derechos fundamentales que pudieran cometer todos los poderes públicos, se hace obligado concluir que está autorizado por la Constitución [art. 161.1.b)] y por su Ley Orgánica (arts. 41, 54 y 55.1) a entrar a conocer de los hechos presuntamente causantes de dicha violación, partiendo de los declarados probados por el Tribunal de instancia, puesto que, tal y como este Tribunal tiene afirmado, ni el recurso de amparo es un recurso de apelación ni este Tribunal constituye una segunda instancia (SSTC 2/1982, 36/1983, 73/1983 y 107/1983, 17/1984...).

Procede, pues, en los términos señalados, que entremos a conocer del fondo del presente recurso de amparo.

3. Tal y como se ha adelantado, los hechos que fundamentan dicho recurso, de conformidad con los declarados probados por la Audiencia Provincial de Huelva (lo que resulta obligado, no sólo por las expresadas razones, sino también porque el único motivo sustentó el recurso de casación, interpuesto en su día por el Ministerio Público, fue el de «infracción de Ley») son los siguientes: a) con el fin de manifestar su protesta por las normas del subsidio de desempleo, los condenados, junto con ciento sesenta personas, ocuparon la carretera nacional 431 (en su punto kilométrico 587); b) dicha ocupación fue por tiempo inferior a dos horas (concretamente desde las diez cuarenta y

cinco horas hasta las doce treinta del día 4 de enero de 1984); c) en cuanto a la amplitud de dicha ocupación no lo fue «de una forma total y absoluta, ya que, sin que se haya acreditado se hubieran opuesto a alguien que hubiera instado el paso, dejaron expedito el mismo a algunos que arguyeron razones de urgencia para hacerlo», y d) finalmente, en todo lo referente a las características de dicha vía, aun tratándose de una carretera nacional, tenía «poco tránsito dada la existencia de la autovía paralela que acoge el mayor caudal circulatorio». Con base a la referida declaración de hechos probados, y después de afirmar la sentencia de instancia que no hubo «peligro en ningún caso para personas o bienes», la Audiencia Provincial de Huelva estimó la falta de tipicidad del hecho y absolvió libremente a los procesados.

Por el contrario, para la Sala Segunda del Tribunal Supremo, estos mismos hechos merecieron un juicio penal de reproche (infracción del art. 246 CP), por cuanto los acusados: a) perturbaron la «paz pública» e impidieron «a los usuarios de la carretera nacional mencionada el ejercicio del derecho a la libre circulación que consagra el artículo 19 de la Constitución (introduciendo «un desorden y una anarquía totalmente inaceptables y recusables»), y b) no obsta a la tipicidad de la conducta, ni la naturaleza de las reivindicaciones (que «siempre han de canalizarse por los cauces legales»), ni la presunta brevedad de la ocupación, ni el escaso tránsito (que la referida Sala niega ante el carácter de carretera «nacional» de la vía ocupada), ni la naturaleza selectiva de la ocupación («permitiendo magnánimamente el paso a los que invocaron premura o reanudar su viaje...»). En base a esta calificación jurídica, estimó el Tribunal Supremo el recurso de casación interpuesto y, anulando la Sentencia de 25 de junio de 1984, de la Audiencia Provincial de Huelva, dictó nueva Sentencia por la que impuso a los procesados una pena de «siete meses de prisión menor» y accesoria de suspensión de cargo público y derecho de sufragio.

4. Ciertamente el anterior razonamiento del Tribunal Supremo, en cuanto se limita a subsumir las conductas enjuiciadas en el artículo 246 del CP, encierra una cuestión de mera legalidad ordinaria, acerca de la cual este Tribunal no está llamado a conocer. Pero no es menos cierto que este precepto penal, que fue introducido por la Ley de 15 de noviembre de 1971 como una modalidad de delito de terrorismo encuadrado dentro de los «delitos contra la seguridad interior del Estado» (en el antiguo título segundo del capítulo IX hasta la Ley 82/1978), al encerrar un tipo abierto que precisa de una valoración jurídica, ha de ser interpretado de conformidad con la Constitución, pues los conceptos de «paz pública» y de «orden público» no son los mismos en un sistema político autocrático que en un Estado social y democrático de Derecho.

En este sentido, hemos tenido ocasión de declarar que dicho concepto de orden público ha adquirido una nueva dimensión a partir de la vigencia de la Constitución de 1978 (STC 43/1986) y que «el ejercicio del derecho de reunión y de manifestación forma parte de aquellos derechos que, según el artículo 10 de la norma fundamental, son el fundamento del orden político y de la paz social», por lo que «el principio de libertad del que es una manifestación exige que las limitaciones que a él se establezcan respondan a supuestos derivados de la Constitución y que en cada caso resulte indubitablemente probado que se ha traspasado

efectivamente el ámbito de libertad constitucional fijado» (STC 101/1985).

5. 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.

El primero de los enunciados requisitos es de inexcusable cumplimiento en todo tipo de manifestación, pues el único derecho que la Constitución protege es el de reunión «pacífica y sin armas», constituyendo al propio tiempo, y junto con la infracción del orden público, el único motivo por el que la autoridad gubernativa puede prohibir la realización de una manifestación en un lugar de tránsito público, puesto que el número segundo del artículo 21 tan sólo condiciona el ejercicio de dicho derecho a las circunstancias de que pueda inferirse la presunción de alteración del orden público «con peligro para personas o bienes». Por esta razón, toda manifestación en la que pudieran ejercitarse, tanto violencias «físicas» (cfr. STDEH de 21 de junio de 1988, asunto «Plattform Ärzte für das Leben»), como incluso «morales con alcance intimidatorio para terceros» (STC 2/1982), excede los límites del ejercicio del derecho de reunión pacífica y carece de protección constitucional, haciéndose acreedora de las sanciones previstas en nuestro ordenamiento.

La obligación de comunicar, previamente, a la Autoridad gubernativa la realización de la manifestación es, por el contrario, tan sólo exigible con respecto a las reuniones «en lugares de tránsito público» (art. 21.2). En la actualidad dicha comunicación se rige por los artículos 8.º y siguientes de la Ley 9/1983, de 15 de junio, reguladora del derecho de reunión, de cuyo régimen interesa destacar: en primer lugar, que no se trata de interesar solicitud de autorización alguna (art. 3.º, Ley 9/1983), pues el ejercicio de este derecho fundamental se impone por su eficacia inmediata y directa (arts. 9.1 y 10.1 CE), sin que pueda conceptuarse como un derecho de configuración legal —sino tan sólo de efectuar una declaración de ciencia o 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 los derechos y bienes de la titularidad de terceros, estando legitimada, en orden a asumir tales objetivos, a modificar las condiciones de ejercicio del derecho de reunión, e incluso a prohibirlas, previa la realización siempre del oportuno juicio de proporcionalidad y en esta última solución extrema siempre que concorra el único motivo que la Constitución contempla para sacrificar el ejercicio de este derecho fundamental: la existencia de razones fundadas de alteración de orden público, con peligro para personas o bienes; y en segundo lugar, que dicha actuación administrativa no es reconducible a ningún género de manifestación de autotutela, pues la imposición de condiciones gravosas o la prohibición del ejercicio de este derecho fundamental es inmediatamente revisable (art. 11 de la Ley 9/1983), por una Autoridad independiente e imparcial, como lo son los órganos del Poder Judicial, a quienes la Constitución (art. 53.2), en materia de protección de derechos fundamentales, más que la última les ha otorgado «la primera palabra».

6. En el caso que nos ocupa ninguno de los requisitos constitucionales anteriormente mencionados fue

infringido por los manifestantes o, al menos, no ha sido probado que así sucediera en la práctica.

Por lo que se refiere al requisito de preaviso, contemplado en el artículo 21.2 de la CE, y cuya ausencia se ve sancionada, según el artículo 169 del Código Penal, con la pena de multa para los promotores de la manifestación «que eludieren el cumplimiento de los requisitos previstos en las leyes reguladoras del derecho de reunión», ninguna de las dos Sentencias hace referencia a que no se haya cumplido esa exigencia, ni tal incumplimiento se deriva de lo que consta en las actuaciones, ni se ha acreditado que la Autoridad administrativa haya limitado o negado el ejercicio del derecho de manifestación.

En cuanto al carácter no violento de la manifestación, es un hecho declarado probado por la Sentencia de instancia y por los antecedentes de hecho de la Sentencia de casación recurrida que los procesados «en pacífica manifestación se dirigieron hacia el kilómetro 587 de la carretera nacional» y ocuparon la calzada. La declaración judicial de que la manifestación fue pacífica obliga a estimar cumplido este requisito común exigido por el artículo 21 de la CE. Pero es que, además, se declara probado que «requeridos en la persona del acusado, D. R. V. por las fuerzas de la Guardia Civil, para que en media hora desalojara la vía interurbana, obedeciendo dicho requerimiento, sobre las doce treinta horas, sin incidentes de ninguna clase, se disolvieron». Los manifestantes, pues, siguieron las direcciones de la Autoridad, sin oponer resistencia alguna a las mismas, lo que viene a corroborar el carácter pacífico de la manifestación de que se trata.

Por consiguiente, si la Autoridad gubernativa no suspendió, ni disolvió la manifestación pacífica, de conformidad con lo previsto en el artículo 5.º de la LO 9/1983, y si no ha quedado probado que los recurrentes no hubieran puesto, previamente, en su conocimiento la celebración de la manifestación, es obligado concluir en que los manifestantes no infringieron los requisitos que, para las reuniones en lugares de tránsito público, exige el artículo 21 de la Constitución.

7. Constatado el cumplimiento de los requisitos específicos que, para el lícito ejercicio del derecho de reunión pacífica en vía pública, exige el artículo 21 de la Constitución, tan sólo nos resta examinar si existen otros límites constitucionales que condicionan el libre ejercicio de dicho derecho y si tales límites fueron cumplidos o no por los manifestantes.

Para la Sentencia del Tribunal Supremo, dichas limitaciones estriban en el concepto de «paz pública», que ha de verse infringida mediante acciones que «propendan a intranquilizar a las gentes... o a perturbar o impedir el funcionamiento normal de los servicios públicos (fundamento jurídico 1.º), las cuales se concretan, en nuestro caso, en un obstáculo al libre ejercicio del derecho a la libre circulación por parte de los usuarios de la carretera nacional, objeto de la ocupación (fundamento jurídico 3.º).

De los referidos bienes o intereses jurídicos hay que destacar, en el presente caso, que los recurrentes hayan alterado la «paz pública», pues, si se declara probado, tal como ya se ha adelantado, que los recurrentes se dirigieron «en pacífica manifestación» al lugar de comisión del delito y, una vez allí, no hubo necesidad de intervención alguna de las fuerzas de la Guardia Civil, difícilmente puede colegirse que la conducta

de los manifestantes fuera contraria a la «paz pública».

Por tanto, el único bien constitucional protegible, que podrían haber infringido los manifestantes es el derecho a la libre circulación por el territorio nacional de los conductores que hubieron de soportar el transcurso de la manifestación. Este derecho subjetivo tiene también una dimensión constitucional al estar proclamado como derecho fundamental por el artículo 19.1.º y podría, por tanto, erigirse en un límite al derecho de manifestación, pues, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11.2.º del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el ejercicio del derecho de reunión pacífica puede ser objeto de medidas restrictivas siempre que sean «necesarias, en una sociedad democrática, para la protección de los derechos y libertades ajenos», de entre los que hay que estimar incluido el derecho «a la libre circulación de los ciudadanos por el territorio nacional» (art. 19 CE). Pero lo que también resulta obligado dilucidar es si la exclusiva protección de dicho derecho es un límite suficiente para negar el libre ejercicio del derecho de reunión pacífica y si aquella restricción alcanzó en la práctica el grado de intensidad suficiente para permitir el sacrificio del derecho contemplado en el artículo 21 de la Constitución.

8. La contestación a la enunciada pregunta ha de merecer forzosamente una respuesta negativa, porque ni la exclusiva invocación del derecho a la libertad de circulación puede legitimar la negación del derecho de manifestación, ni la limitación de aquel derecho revisó una entidad suficiente para justificar el sacrificio del derecho fundamental de reunión pacífica.

En efecto, como único límite a la prohibición de dicho derecho establece el artículo 21.2 de la Constitución las «razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes». Naturalmente toda reunión en «lugar de tránsito» ha de provocar una restricción al derecho a la libertad de circulación de los ciudadanos no manifestantes, que se verán impedidos de deambular o de circular libremente por el trayecto y durante la celebración de la manifestación; pero esta restricción, conforme a lo preceptuado por el artículo 21.2, no legitima *por sí sola* a la Autoridad a prohibir la reunión pacífica, sino que se hace preciso que dicha reunión en el lugar de tránsito público altere el orden público y ponga en peligro la integridad de las personas o de los bienes.

Aun admitiendo que la alteración al orden público se produce cuando injustificadamente se limita el derecho a la libre circulación, es evidente que la norma constitucional exige también la creación de una situación de peligro para las personas o sus bienes, situación de peligro que, tal y como ya se ha indicado, hay que estimar cumplida cuando de la conducta de los manifestantes pueda inferirse determinada violencia «física» o, al menos, «moral» con alcance intimidatorio para terceros.

Pero en el caso que nos ocupa, ninguna de las referidas situaciones de peligro se sucedieron en la conducta de los manifestantes. Antes al contrario, la sentencia de instancia afirmó que la ocupación de la carretera se efectuó «sin peligro en ningún caso para personas o bienes» (segundo «considerando»), lo que no pudo suceder de otra manera, pues, tal y como también declara probada la referida resolución judicial, la ocupación de la carretera no fue total y absoluta, «sin que se haya acreditado que los jornaleros se hubieran

opuesto a alguien que instara el paso, dejando en cualquier caso expedita la vía a quienes arguyeron razones de urgencia para hacerlo».

Por consiguiente, si no se ha probado que se impidiese el paso a quien lo solicitara, tampoco se ha podido probar la restricción del derecho a la circulación de los conductores, quienes, si permanecieron pasivos, fue, posiblemente, porque voluntariamente asumieron las molestias ocasionadas por los manifestantes, con lo que tampoco cabe hablar siquiera de infracción del «orden público», máxime cuando los recurrentes ejercitaban un derecho fundamental que también integra el concepto de «orden público».

9. Al haber probado, de un lado, que la conducta de los manifestantes fue pacífica, sin que se hubiera alterado el orden público con peligro para personas y bienes y, de otro, no haberse acreditado que los manifestantes no hubieran anunciado a la Autoridad gubernativa la realización de la manifestación, resulta obligado concluir en que los recurrentes ejercitaron su derecho fundamental de manifestación con cumplimiento de los requisitos exigidos por el artículo 21 de la Constitución.

La Sentencia impugnada, al desconocer el comportamiento pacífico de los manifestantes, la escasa limitación del derecho de los conductores ante la brevedad de la ocupación y su carácter parcial, así como la acreditada posibilidad de dejar el paso libre a quienes lo solicitaron y la existencia de vías de tránsito alternativo; al ignorar, en suma, todas estas circunstancias en orden a actuar el *ius puniendi* del Estado, resulta ser manifestamente desproporcionada, puesto que no ha efectuado un adecuado juicio de ponderación entre el libre ejercicio del derecho de manifestación y sus lími-

tes constitucionales, exigidos por el artículo 21 de la Constitución, por lo que hemos de declarar vulnerado el derecho fundamental de «reunión pacífica y de manifestación» del artículo 21 de la Constitución.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido:

Estimar el presente recurso de amparo y, en consecuencia:

1.º Declarar la nulidad de las Sentencias de 24 de octubre de 1987, dictadas por la Sala Segunda del Tribunal Supremo.

2.º Reconocer los derechos fundamentales de «reunión pacífica y de manifestación» del artículo 21 de la Constitución.

3.º Restablecer los derechos fundamentales vulnerados mediante el reconocimiento de la firmeza de la Sentencia de 25 de junio de 1984, publicada por la Audiencia Provincial de Huelva.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a 29 de marzo de 1990.—Francisco Tomás y Valiente.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—José Vicente Gimeno Sendra.—Firmados y rubricados.