

5097 *Sala Segunda. STC 42/2000, de 14 de febrero de 2000. Recurso de amparo 602/97. Promovido por don Juan Galafate Parra frente a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía que confirmó la multa que le había impuesto la Delegación del Gobierno en Andalucía por interrumpir el tráfico en el curso de una manifestación de trabajadores. Vulneración del derecho de reunión y manifestación: sanción administrativa impuesta sin alegar ni acreditar una alteración del orden público que pusiera en peligro personas o bienes.*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Carles Viver Pi-Sunyer, Presidente, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Tomás S. Vives Antón, don Vicente Conde Martín de Hijas y don Guillermo Jiménez Sánchez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 602/97, promovido por don Juan Galafate Parra, representado por la Procuradora de los Tribunales doña María Jesús Castro Rodríguez y asistido por el Letrado don Miguel Conde Villuendas, contra la Resolución de 9 de diciembre de 1993 de la Subdirección General de Recursos del Ministerio del Interior por la que se desestima el recurso ordinario interpuesto contra la Resolución de la Delegación del Gobierno en Andalucía de 6 de julio de 1993 y contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, de 20 de noviembre de 1996 recaída en el recurso contencioso-administrativo núm. 322/94. Ha sido parte el Abogado del Estado y ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en el Juzgado de guardia el 12 de febrero de 1997, doña María Teresa de Jesús Castro Rodríguez, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación de don Juan Galafate Parra, interpone recurso de amparo contra la Resolución administrativa y la Sentencia que confirma dicha Resolución a las que se ha hecho referencia en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. Los hechos en los que se fundamenta la demanda son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) La Unión Provincial de Sevilla de Comisiones Obreras convocó una manifestación por la situación de conflictividad en la que se encontraban los trabajadores de la empresa Abengoa. Esta manifestación estaba convocada el día 25 de febrero de 1993 en Sevilla y su recorrido transcurría por las avenidas de Carlos V, Pasarela, calle San Fernando, puerta de Jerez, Jardines de Cristina, puente de San Telmo, plaza de Cuba y avenida República Argentina, para concluir en una concentración ante la Consejería de Trabajo, situada en dicha avenida. La distancia a recorrer era de unos dos kilómetros y la duración prevista de tres horas aproximadamente, comenzando a las once horas.

b) Todas estas circunstancias constan en la comunicación previa remitida por los organizadores al Gobierno Civil en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 9

de la Ley Orgánica 9/1993, de 15 de julio, Reguladora del Derecho de Reunión. La autoridad competente no formuló ninguna objeción.

c) La manifestación transcurrió con normalidad cumpliendo tanto el itinerario como el tiempo previsto. Al discurrir la manifestación por vías públicas de intenso tráfico rodado los Agentes de la Policía Nacional y de la Policía Local, en estrecha colaboración con los organizadores, reordenaron el tráfico.

d) El ahora recurrente participó en dicha manifestación sin haber sido requerido ni amonestado ni por los servicios de orden ni por los agentes de la autoridad.

e) Diecinueve días después de celebrada la manifestación, se notificó al ahora recurrente en amparo la incoación de un expediente sancionador. En el pliego de descargos que formuló en este procedimiento propuso la práctica de prueba. Sin accederse a esta petición se dictó Resolución imponiéndole una sanción de 50.005 pesetas por haber incurrido en las infracciones tipificadas en los arts. 23.m) y 26.h) e i) de la Ley Orgánica 1/1992. Según se afirma en esta Resolución el ahora recurrente fue uno de los integrantes del grupo que, en el curso de la manifestación de trabajadores, interrumpió el tráfico rodado durante 45 minutos no haciendo caso de las advertencias formuladas por los agentes de la Autoridad. Contra esta Resolución se interpuso recurso ordinario donde se volvió a solicitar la práctica de prueba. Este recurso fue desestimado sin haberse practicado la prueba propuesta.

f) Contra esta Resolución se interpuso recurso contencioso-administrativo. En el escrito de demanda se solicitó el recibimiento del proceso a prueba. Por Auto de 5 de marzo de 1996 la Sala de lo Contencioso denegó el recibimiento a prueba solicitado. Contra este Auto se interpuso recurso de súplica; recurso que no fue resuelto por el órgano judicial. El 20 de noviembre de 1996 la Sala dictó Sentencia por la que se desestimaba el recurso contencioso-administrativo.

3. El recurrente aduce vulneración del art. 21 C.E. y del art. 24.2 C.E. Sostiene el demandante en amparo que al haber sido sancionado por interrumpir el tráfico cuando estaba ejerciendo su derecho de manifestación se le ha vulnerado este derecho fundamental. En su opinión el ejercicio de este derecho requiere por su propia naturaleza el uso de calzadas y aceras, por ello entiende que el ocupar la vía pública forma parte del contenido esencial de este derecho fundamental. Señala, por otra parte, que en el presente caso no se dan las circunstancias para que la Administración pueda ejercer la potestad sancionadora al amparo de lo previsto en la Ley Orgánica 1/1992 de Protección de la Seguridad Ciudadana, ya que se había comunicado la manifestación a las autoridades competentes y el ejercicio de este derecho se realizó conforme a lo comunicado a la Administración, pues la manifestación discurrió por el itinerario indicado y dentro del horario previsto, sin que durante el transcurso de la misma se ocasionara ninguna alteración al orden público. En virtud de estas consideraciones entiende el recurrente que al haber sido sancionado durante el ejercicio de su derecho de manifestación se le ha vulnerado este derecho fundamental. Esta vulneración, según alega el demandante en amparo, es imputable tanto a la Resolución sancionadora como a la Sentencia por la que se confirma esta Resolución.

También considera el recurrente que se le ha lesionado el derecho fundamental a utilizar los medios de prueba que consagra el art. 24.2 C.E., pues entiende que, al no haberse practicado la prueba solicitada, se le ha causado indefensión. Según alega el recurrente, las pruebas propuestas, tanto en vía administrativa, como en vía judicial, tenían como objeto demostrar que no se había producido una alteración anormal del orden

público fuera de la propia de una manifestación. Por ello, al existir una conexión entre las pruebas propuestas y el objeto del litigio y depender la procedencia de la sanción de que se pruebe si existieron o no las referidas alteraciones, la denegación de la práctica de las mismas infringe, en su opinión, el art. 24.2 C.E. Señala, por último, el recurrente que en vía contencioso-administrativa la denegación de prueba se efectuó a través de un Auto que utilizó un modelo genérico. Dicho Auto fue recurrido en súplica sin que la Sala resolviera dicho recurso.

4. Mediante providencia de 29 de abril de 1997, la Sección Tercera de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 51 LOTC, dirigir atenta comunicación a la Delegación del Gobierno en Andalucía-Gobierno Civil de Sevilla, a fin de que, en un plazo no superior a diez días, remitiera certificación o copia adverada de las actuaciones correspondientes al expediente relativo al recurrente en amparo, y a la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (con sede en Sevilla), para que también en el plazo de diez días remita certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al recurso núm. 322/94, debiendo previamente emplazar a quienes hubieran sido parte en el procedimiento para que en el plazo de diez días, si lo deseaban, pudieran comparecer en este recurso de amparo.

5. El Abogado del Estado, por escrito registrado en este Tribunal el 7 de mayo de 1997, se personó en este recurso de amparo.

6. Por providencia de 15 de septiembre de 1997 la Sección Cuarta acordó dar vista de las actuaciones recibidas a la parte recurrente, al Abogado del Estado y al Ministerio Fiscal por plazo común de veinte días, dentro de los cuales, si lo estimaban conveniente, podían presentar alegaciones.

7. La representación procesal del recurrente en amparo formuló alegaciones por escrito presentado en el Registro de este Tribunal el 13 de octubre de 1997 reiterando los argumentos expuestos en su escrito de demanda. Insiste el demandante en que la interrupción del tráfico forma parte del contenido normal del derecho de reunión citando en su apoyo las SSTC 59/1999 y 66/1995 y por ello considera que al haber sido sancionado cuando ejercía legítimamente este derecho se ha vulnerado el art. 21 C.E. Respecto a la infracción del art. 24.2 C.E. invocada expone de nuevo los argumentos en los que en su escrito de demanda fundamenta esta infracción constitucional.

8. Por escrito registrado el 13 de octubre de 1997 el Abogado del Estado formuló alegaciones. En su opinión ni la Sala ni la Administración vulneraron el derecho a la prueba del recurrente. A juicio del Abogado del Estado el recibimiento a prueba solicitado por el actor en el recurso contencioso-administrativo era claramente inadmisibles al no cumplir los requisitos que establecen los apartados 2 y 3 del art. 74 LJCA de 1956, pues o bien no expresaba «los puntos de hecho» sobre los que debía versar la prueba o, en los casos en los que si se expresaban, no existía disconformidad sobre los mismos o se trataba de hechos que carecían de trascendencia para la resolución del pleito. También señala que el que la Sala no haya resuelto el recurso de súplica que se interpuso contra dicho Auto no puede considerarse lesivo del derecho a la utilización de los medios de prueba pertinentes para la defensa que consagra el art. 24.2 C.E., sin que considere procedente pronunciarse sobre si dicha omisión pudiera conllevar la lesión de otro derecho fundamental distinto al no haber sido ale-

gado en la demanda de amparo. En todo caso, entiende el Abogado del Estado que, a tenor del recurso de súplica interpuesto, la resolución expresa de dicho recurso hubiera sido confirmatorio de la resolución recurrida. Alega también que la parte recurrente se desentendió de algún modo de dicho recurso al no haber presentado escrito de conclusiones, momento procesal en el que podía haber alegado a falta de resolución del mismo y la vulneración de su derecho a la prueba.

Por lo que se refiere a la vulneración del derecho fundamental a la utilización de los medios de prueba pertinentes para la defensa en la esfera administrativa, tampoco considera el Abogado del Estado que se haya producido lesión alguna del art. 24.2 C.E. A su juicio la proposición de prueba en el procedimiento sancionador era manifiestamente inadmisibles y, en su opinión, manifiesta la clara voluntad de dilatar el curso del procedimiento. Respecto de la falta de la práctica de prueba en el recurso ordinario, alega el representante de la Administración que no hay constancia de ello en las actuaciones examinadas, pero que, en todo caso, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, no prevé la práctica de prueba en vía de recurso, a petición del recurrente y basada en no haberse practicado en el procedimiento sancionador. Por último, en relación con la alegada vulneración del art. 24.2, sostiene el Abogado del Estado que el recurrente no ha justificado ni razonado debidamente en qué medida la prueba propuesta en vía administrativa pudiera haber tenido trascendencia para la resolución final y que, además, los defectos que pudiera adolecer el procedimiento administrativo en lo referente a la prueba se hubieran podido subsanar en vía de recurso si la parte recurrente hubiera solicitado debidamente el recibimiento a prueba.

Tampoco considera el Abogado del Estado que la resolución sancionadora viole el derecho fundamental de manifestación. En su opinión, los hechos por los que fue multado el actor no se integran en el normal uso de las vías públicas durante el desarrollo de la manifestación. Para el Abogado del Estado el sancionado y otras personas incurrieron en un claro exceso de su derecho de manifestación al cortar el tráfico, pues entiende que la interrupción del tráfico era un acto distinto del de la propia manifestación; interrupción que, además, sólo se produjo en el punto terminal de la manifestación: en la avenida de la República Argentina de Sevilla. Entiende el Abogado del Estado que si las fuerzas de seguridad intimaron al recurrente en amparo y al grupo en el que él se encontraba para que no obstruyeran el tráfico era porque la interrupción del tráfico era un acto distinto del de manifestación. Por ello considera que la interrupción del tráfico rodado en la que el recurrente participó no puede considerarse que forme parte del derecho de reunión.

9. El Ministerio Fiscal formuló alegaciones en escrito registrado en este Tribunal el 16 de octubre de 1997. A juicio del Fiscal el recurrente fue sancionado por realizar una conducta que se encontraba amparada por el ejercicio del derecho de reunión. En su opinión, el mero hecho de convocar una manifestación en una determinada vía pública —manifestación que concluye en una reunión ante un edificio público— conlleva que la autoridad gubernativa tenga que adoptar las medidas oportunas para desviar o controlar el tráfico, pues a su juicio, ello forma parte del concepto mismo del derecho de manifestación protegido por el art. 21 C.E. Ahora bien, parte el Fiscal de considerar que para que dicha conducta quedara amparada por este derecho fundamental es preciso que la misma se lleve a cabo dentro de los límites de este derecho fundamental. No obstante, considera que, en virtud de la regla de la proporcionalidad de los sacrificios, la carga de la prueba de que ha habido un

exceso en su ejercicio corresponde a la Administración que es quien ha limitado su ejercicio y no al ahora recurrente. Por ello entiende que como ni en las Resoluciones administrativas ni en la Sentencia impugnada se ha justificado que la interrupción del tráfico rodado supusiera un exceso en el ejercicio de este derecho fundamental, la sanción impuesta vulnera el art. 21 C.E. y por esta razón el Fiscal interesa que se dicte Sentencia estimando el recurso de amparo.

10. Por providencia de 10 de febrero de 2000, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 14 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El demandante de amparo impugna la Resolución de 9 de diciembre de 1993 de la Subdirección General de Recursos del Ministerio del Interior que confirma la de la Delegación del Gobierno en Andalucía por la que se le impuso una multa de 50.005 ptas. al considerarle responsable de las infracciones administrativas tipificadas en los arts. 23.m) y 26.h) e i) de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, en la redacción anterior a la actualmente vigente. Según se afirma en esta Resolución el ahora recurrente, en el curso de una manifestación de trabajadores —manifestación que había sido comunicada previamente a la autoridad gubernativa competente—, «fue identificado como integrante del grupo que interrumpió el tráfico rodado durante cuarenta y cinco minutos; haciendo caso omiso de las reiteradas advertencias formuladas por los agentes de la Autoridad, y dando origen a desórdenes en la vía pública y a la consiguiente alteración de la seguridad colectiva».

A juicio del recurrente esta resolución vulnera, por una parte, el derecho fundamental que consagra el art. 21 C.E., pues considera que el ejercicio del derecho de manifestación a través de vías públicas conlleva inevitablemente una interrupción del tráfico rodado; y, por otra, el derecho a la utilización de las pruebas pertinentes para la defensa que establece el art. 24.2 C.E., ya que la Administración no le permitió practicar prueba ni durante el procedimiento administrativo sancionador ni tampoco en vía de recurso administrativo, siendo así que las pruebas propuestas tenían relación con el objeto de dichos procedimientos y la práctica de la misma hubiera podido alterar el sentido de la resolución.

Esta misma infracción constitucional, y en virtud de idénticos motivos, se atribuye también a la Sentencia que confirmó las citadas Resoluciones, ya que tampoco la Sala de lo Contencioso accedió a su petición de recibimiento del proceso a prueba.

Nos encontramos, pues, ante un recurso mixto, en el que la lesión de derechos fundamentales se imputa tanto a la Administración —a quien, como acaba de indicarse, se le atribuye la lesión de los arts. 21 y 24.2 C.E.— como al órgano judicial que ha dictado la Sentencia ahora recurrida —a quien, como también acaba de señalarse, se le imputa otra infracción del art. 24.2 C.E.

2. Procede examinar en primer término las vulneraciones constitucionales referidas al acto administrativo impugnado, al ser éste el acto originariamente lesivo de derechos fundamentales. Concretamente, debemos enjuiciar si la sanción que se impuso al recurrente es contraria o no al derecho que consagra el art. 21 C.E. y, en consecuencia, si se ha vulnerado el derecho de reunión del recurrente en su modalidad de derecho de manifestación.

Este Tribunal ha tenido ocasión de señalar que el derecho de reunión cuando se ejercita en lugares de tránsito público 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, de la defensa de intereses o de la publicidad de problemas o reivindicaciones, constituyendo, por tanto, un cauce relevante del principio democrático participativo, 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— (SSTC 55/1988, de 28 de abril, FJ 2; 66/1995, de 8 de mayo, FJ 3).

Ahora bien, como también hemos señalado, este derecho fundamental no es un derecho absoluto o ilimitado, sino que, al igual que los demás derechos fundamentales, tiene límites (SSTC 2/1982, de 29 de enero, FJ 5; 36/1982, de 16 de junio; 59/1990, de 29 de marzo, FFJJ 5 y 7; 66/1995, FJ 2; y ATC 103/1982, de 3 de marzo, FJ 1) entre los que se encuentra tanto el específicamente previsto en el propio art. 21.2 C.E. —alteración del orden público con peligro para personas o bienes— como aquellos otros que vienen impuestos por la necesidad de evitar que un ejercicio extralimitado de este derecho pueda entrar en colisión con otros valores constitucionales.

Además, el ejercicio de este derecho está sometido al cumplimiento de un requisito previo: el deber de comunicarlo con antelación a la autoridad competente (SSTC 36/1982, FJ 6; 59/1990, FJ 5). Debe tenerse en cuenta que, aunque el deber de comunicación no constituye una solicitud de autorización —ya que el ejercicio de este derecho fundamental se impone por su eficacia inmediata y directa, sin que pueda conceptuarse como un derecho de configuración legal (SSTC 59/1990, FJ 5; 66/1995, FJ 2), «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» (STC 66/1995, FJ 2)—, la falta de cumplimiento de este requisito constitucional podría dar lugar a «una defraudación de la potestad de prohibir que el art. 21.2 regula, posibilitando la actuación anti-jurídica, abusiva e incluso al margen de la buena fe del ciudadano infractor» (STC 36/1982, FJ 2). De ahí que hayamos sostenido que el incumplimiento del plazo de preaviso —o su falta— puede conducir a la prohibición del ejercicio de este derecho, pues «el único derecho de reunión que en lugar público se reconoce en el art. 21.2 es el que necesariamente se ha de ejercer comunicándolo previamente a la autoridad» (STC 36/1982, FJ 6).

También debe señalarse que en los casos en los que existan «razones fundadas» de que los límites antes señalados no van a ser respetados —no bastando, por tanto, la mera sospecha o la simple posibilidad de que se produzca dicho resultado (STC 66/1995, FJ 3)—, la autoridad competente puede exigir que la concentración se lleve a cabo de forma respetuosa con dichos límites o incluso, si no existe modo alguno de asegurar que el ejercicio de este derecho respete los referidos límites constitucionales, puede prohibir su ejercicio. Ahora bien, para que los poderes públicos puedan incidir en el derecho de reunión constitucionalmente garantizado, ya sea restringiéndolo, modificando el modo de ejercicio o prohibiéndolo, es preciso, tal y como acaba de señalarse, que existan «razones fundadas», pues así lo establece el art. 21.2 C.E. Por este motivo en la STC 66/1995, FJ 3, sostuvimos que en el supuesto de que la autoridad gubernativa decida prohibir la concentración debe: «a) motivar la Resolución correspondiente (STC 36/1982); b) fundarla, esto es, aportar razones que le han llevado a la conclusión que de celebrarse producirá

la alteración del orden público proscrita, y c) justificar la imposibilidad de adoptar las medidas preventivas necesarias para conjurar esos peligros y permitir el ejercicio del derecho fundamental». En todo caso, como también advertimos en la STC 66/1995, la autoridad competente, antes de prohibir el ejercicio de este derecho fundamental, deberá proponer, aplicando criterios de proporcionalidad, las modificaciones de fecha, lugar o duración al objeto de que la reunión pueda celebrarse, pues sólo podrá prohibirse la concentración en el supuesto de que, por las circunstancias del caso, estas facultades de introducir modificaciones no puedan ejercitarse.

Junto a esta posibilidad de prohibir con carácter previo a su celebración las reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones que no respeten los límites constitucionales, existe también la posibilidad de prohibir estas reuniones cuando en el transcurso de las mismas se produzca una vulneración de dichos límites. En estos supuestos la extralimitación en su ejercicio sitúa al participante en la concentración al margen del derecho fundamental de reunión. De ahí que en estos casos, y con el fin de garantizar que la alteración del orden público no ponga en peligro personas o bienes o el respeto de los valores constitucionales que hayan podido entrar en colisión con un ejercicio del derecho de manifestación, la autoridad pueda adoptar, dentro del ámbito del principio de proporcionalidad, las medidas que considere necesarias para el mantenimiento de dicho orden, evitando el citado peligro para personas, bienes o valores constitucionales. De ahí que la legitimidad constitucional de estas medidas dependa de que exista el presupuesto de hecho que habilita su adopción: que los participantes en la manifestación hayan transgredido los límites del derecho de reunión o que no hayan cumplido con el deber previo de comunicación. Por ello, en el caso de que sea necesario, la acreditación de la concurrencia de estas circunstancias corresponderá a la autoridad que exige el respeto de los referidos límites (STC 56/1990, de 29 de marzo, FFJJ 6 y 9).

3. Pues bien, en el presente proceso constitucional de amparo debemos determinar si el recurrente, al interrumpir el tráfico rodado durante cuarenta y cinco minutos cuando estaba participando en una manifestación debidamente comunicada a la autoridad competente, estaba ejerciendo legítimamente su derecho fundamental de manifestación o si, por el contrario, tal conducta constituye una extralimitación del referido derecho, susceptible de ser sancionada sin lesión del derecho consagrado en el art. 21 C.E.

Para abordar esta cuestión, además del dato ya señalado de que la manifestación se había comunicado a la Autoridad gubernativa, debe tenerse en cuenta, por una parte, que en la comunicación previa no se hacía referencia alguna a si, como consecuencia del ejercicio del derecho de manifestación, se iba o no a interrumpir el tráfico y, por otra, que dicha interrupción se produjo en un lugar comprendido dentro del itinerario previamente comunicado —la Avenida de la República Argentina de Sevilla, lugar en el que se encontraba la Consejería de Trabajo— y dentro del horario previsto. También debe señalarse que, según consta en las actuaciones, la Delegación del Gobierno, en el escrito remitido a la Sala de lo Contencioso Administrativo completando el expediente administrativo, afirma que no existe constancia documental de que dicho órgano administrativo hubiera modificado el itinerario ni la duración de la manifestación.

4. Este Tribunal ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre las alteraciones del orden público que ocasionan las concentraciones que afectan a la circulación de vehículos por vías de tránsito público señalando que

el «ejercicio de este derecho, por su propia naturaleza, requiere la utilización de los lugares de tránsito público y, dadas determinadas circunstancias, permite la ocupación, por así decir instrumental de las calzadas», reconociendo que «la celebración de este tipo de reuniones suele producir trastornos y restricciones en la circulación de personas y, por lo que aquí interesa, de vehículos» (SSTC 59/1990, FJ 6; 66/1995, FJ 3). No obstante, tales constataciones no conducen a este Tribunal a considerar que cuando el ejercicio de este derecho fundamental conlleve las señaladas restricciones, el mismo no sea constitucionalmente legítimo, sino, al contrario, a entender que «en una sociedad democrática el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación, sino también un espacio de participación» (STC 66/1995, FJ 3). Y por esta razón ha entendido que «no cualquier corte de tráfico o invasión de calzadas puede incluirse en los límites del art. 21.2 C.E.», ya que desde la perspectiva de este precepto constitucional «para poder restringir el derecho de reunión deberán ponderarse, caso a caso, todas las circunstancias específicas concurrentes en cada una de las reuniones» entre las que figura el deber de la autoridad gubernativa de «arbitrar las medidas adecuadas para garantizar que las concentraciones puedan llevarse a cabo en los lugares y horas programadas sin poner en peligro el orden público», y «sólo en los supuestos muy concretos» en los que tras la ponderación de estas circunstancias se llegue a la conclusión de que la celebración de estas reuniones puedan producir prolongados colapsos circulatorios que impidan el acceso a determinadas zonas, imposibilitando por completo de este modo la prestación de servicios esenciales con incidencia en la seguridad de personas o bienes —urgencias médicas, bomberos o policía— podrán considerarse contrarias al límite que establece el art. 21.2 C.E. las restricciones del tráfico que conlleva el ejercicio del derecho de manifestación (STC 66/1995, FJ 3).

5. La aplicación de esta doctrina al caso que ahora enjuicamos determina que la sanción impuesta al demandante de amparo no pueda considerarse conforme con el derecho que consagra el art. 21 C.E. Dicha sanción se fundamenta en la alteración del orden público que, con ocasión de su participación en una manifestación debidamente autorizada, originó el grupo de manifestantes en el que se encontraba el recurrente al interrumpir el tráfico durante cuarenta y cinco minutos. Sin embargo, como queda dicho, la interrupción del tráfico en una parte del recorrido por el que discurre una manifestación no puede considerarse, sin más, como una conducta contraria al límite que específicamente establece el art. 21.2 C.E., pues, tal y como se ha indicado, los cortes de tráfico sólo pueden considerarse comprendidos en dicho límite cuando como consecuencia de los mismos puedan ponerse en peligro personas o bienes.

En este supuesto, de los hechos declarados probados no puede deducirse que existan circunstancias especiales que puedan haber requerido la no paralización del tráfico como una exigencia de orden público que viniera motivada por la necesidad de evitar los señalados peligros para personas o bienes. Es más, a tenor de los referidos hechos, puede considerarse que la interrupción de la circulación de vehículos en el tramo del recorrido de la manifestación que constituía el final del itinerario y que coincidía con el lugar en el que se encuentra emplazado el organismo público —la Consejería de Trabajo— ante el que los manifestantes tenían especial interés en exponer sus reivindicaciones (STC 66/1995, FJ 3) es una conducta que puede encuadrarse en el ejercicio normal y legítimo del derecho de reunión. En estas circunstancias, la comunicación previa del horario e itinerario de la manifestación brindó la ocasión para que la auto-

ridad administrativa adoptase las medidas preventivas necesarias para hacer compatible el derecho de reunión, con previsible utilización de la calzada, y la aminoración de los trastornos y restricciones en la circulación de personas y vehículos que se ven impedidos de circular libremente por el lugar en que se celebra la reunión (STC 66/1995, FJ 3); el hecho de que en la comunicación previa no se especificase que podían producirse cortes en la circulación de vehículos no altera en absoluto la anterior conclusión.

Por todo ello hay que concluir que la conducta del recurrente se encontraba amparada en el ejercicio de este derecho fundamental y por esta razón la sanción impuesta debe considerarse lesiva del mismo, ya que la Administración no ha acreditado —ni siquiera ha sido alegado— que el recurrente en amparo haya originado una alteración del orden público que pusiera en peligro personas o bienes, ni que haya realizado un ejercicio abusivo de su derecho de manifestación que, por conllevar una restricción de otros valores constitucionales, suponga una extralimitación en su derecho constitucional de reunión que le deje al margen de la protección constitucional que este derecho fundamental dispensa.

6. Respecto de la vulneración del art. 24.2 C.E. que el demandante de amparo imputa también a la sanción administrativa impugnada, al haber sido dictada sin haberle permitido practicar prueba en el procedimiento sancionador, debe señalarse, en primer lugar, que el carácter sancionador del acto determina que al mismo le sean aplicables las garantías consagradas en dicho precepto constitucional al ser doctrina constitucional reiterada las garantías procesales constitucionalizadas en el art. 24.2 C.E. son de aplicación, en principio y sin perjuicio de las oportunas modulaciones, al ámbito administrativo sancionador (SSTC 95/1997, de 19 de mayo, FJ 5; 7/1998, de 13 de enero, FJ 5; 56/1998, FJ 4; 3/1999, de 25 de enero, FJ 3; 14/1999, de 22 de febrero, FJ 4, entre otras muchas).

Ahora bien, para poder apreciar dicha infracción constitucional es requisito necesario que la denegación de la prueba haya causado al recurrente «una efectiva indefensión, toda vez que la garantía constitucional contenida en el art. 24.2 C.E. únicamente cubre aquellos supuestos en que la prueba es decisiva en términos de defensa» (SSTC 217/1998, de 16 de noviembre, FJ 2; 219/1998, de 16 de noviembre, FJ 3; 14/1999, de 22 de febrero, FJ 7; 101/1999, de 31 de mayo, FJ 5, entre otras muchas). Todo ello sin perjuicio de que además deban cumplirse otros requisitos, pues como este Tribunal ha señalado de forma reiterada para que la denegación de la práctica de prueba tenga relevancia constitucional es preciso no sólo que con dicha denegación se haya ocasionado indefensión material al recurrente sino que además es necesario que la ausencia de la práctica de la prueba no sea imputable al propio recurrente, pues la indefensión que tiene su origen en la negligencia de las partes no puede considerarse constitucionalmente relevante (SSTC 169/1990, de 5 de noviembre, FJ 6; 190/1997 de 10 noviembre, FJ 3; ATC 126/1999, de 12 de mayo, FJ 2), y que el recurrente haya fundamentado en su demanda de amparo la existencia de esta indefensión material al ser al demandante de amparo al que le corresponde la carga de la argumentación (SSTC 1/1996, de 15 de enero; 217/1998, de 16 de noviembre, 101/1999, de 31 de mayo, FJ 5).

7. En el presente caso no puede considerarse que la ausencia de la práctica de la prueba sea relevante en términos de defensa, ya que el hecho que determina la imposición de la sanción fue la interrupción del tráfico y este hecho siempre fue admitido por el ahora recurrente, quien en el escrito de alegaciones que formuló en

el procedimiento sancionador sostuvo que las alteraciones que se producen en el tráfico durante el ejercicio del derecho de manifestación son una consecuencia normal del ejercicio de este derecho y, posteriormente, en el recurso ordinario interpuesto contra esta sanción afirmó que es inherente a la celebración de una manifestación la interrupción del tráfico por las vías por las que transcurra. De este modo, al no tener como objeto las pruebas propuestas demostrar que no hubo interrupción del tráfico, que fue la alteración del orden por la que fue sancionado, sino el demostrar que el recurrente no originó otras alteraciones de la normalidad ciudadana, dichas pruebas desde la perspectiva constitucional que nos es propia no pueden considerarse relevantes en términos de defensa y por esta razón carece de relevancia constitucional la falta de práctica de las mismas, al no haber ocasionado al ahora recurrente indefensión real y efectiva en el procedimiento. Esta constatación lleva derechamente a rechazar la alegada vulneración del art. 24.2 (STC 1/1996, FJ 3).

8. Estos mismos motivos permiten concluir que tampoco puede apreciarse la vulneración del art. 24.2 C.E. que se imputa al órgano judicial que dictó la Sentencia ahora impugnada, ya que tampoco en este caso la denegación de prueba tiene relevancia constitucional. En efecto, igual que sucedió en vía administrativa, lo que el recurrente pretendía probar en el recurso contencioso-administrativo, no era que no originó la interrupción del tráfico que se le imputa en la sanción impuesta, pues en la demanda se parte de considerar que no puede considerarse como un desorden el cortar el tráfico durante una manifestación, sino que no ocasionó desórdenes graves en la vía pública. De este modo, al no ser tampoco las pruebas solicitadas en el recurso contencioso-administrativo relevantes en término de defensa, dado que las mismas no tenían como objeto desvirtuar los hechos por los que fue sancionado, la denegación de la práctica de prueba por la Sala tampoco pudo ocasionar al recurrente indefensión constitucionalmente relevante.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el amparo solicitado por don Juan Galafate Parra y, en consecuencia:

1.º Reconocer que la Resolución de la Delegación del Gobierno en Andalucía de 6 julio de 1993 y la de la Subdirección General de Recursos del Ministerio del Interior de 9 de diciembre de 1993, por la que se confirma aquella resolución al desestimar el recurso ordinario interpuesto contra ella, vulneran el derecho fundamental de reunión del recurrente en amparo.

2.º Restablecerle en su derecho y, a este fin, anular la Resolución de la Delegación del Gobierno en Andalucía de 6 julio de 1993, la de la Subdirección General de Recursos del Ministerio del Interior de 9 de diciembre de 1993 que la confirma y la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sede de Sevilla) recaída en el recurso contencioso-administrativo núm. 322/1994.

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

Dada en Madrid, a catorce de febrero de dos mil.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Tomás S. Vives Antón.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Firmado y rubricado.