

lución judicial. Esto es, cuando sea evidente que el órgano judicial 'simplemente se equivocó al trasladar el resultado de su juicio al fallo» (SSTC 180/1997, de 27 de octubre, y 48/1999, de 22 de marzo). Pero no cuando, como es este caso, la rectificación (con alteración del sentido del fallo) entrañe una nueva operación de valoración, interpretación o apreciación en Derecho y no hay contradicción ni desajuste alguno en la primera resolución.

8. En atención a cuanto antecede procede estimar la demanda de amparo, reconociendo que se ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva de la entidad demandante, en su dimensión de derecho a la intangibilidad, invariabilidad o inmodificabilidad de las resoluciones judiciales firmes y, en su consecuencia, debemos declarar la nulidad del Auto dictado por el Juzgado de Primera Instancia núm. 36 de los de Madrid, de fecha 12 de mayo de 2003, así como la providencia inadmitiendo el incidente de nulidad, de 17 de septiembre posterior.

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 en parte la demanda de amparo presentada por la entidad Viviendas Acogidas, S. A. y, en su virtud:

1.º Reconocer su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su dimensión de derecho a la inmodificabilidad de las resoluciones judiciales firmes.

2.º Anular la providencia de 17 de septiembre de 2003 y el Auto de 12 de mayo de 2003, del Juzgado de Primera Instancia núm. 36 de los de Madrid, recaídos en el procedimiento de jurisdicción voluntaria núm. 70005/98.

3.º Desestimar la demanda en lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintidós de mayo de dos mil seis.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.

11126 *Sala Segunda. Sentencia 163/2006, de 22 de mayo de 2006. Recurso de amparo 7023-2003. Promovido por la Unión Sindical Obrera (USO) frente a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que desestimó su demanda contra el Delegado del Gobierno de Madrid sobre manifestación de los trabajadores del Inem.*

Vulneración del derecho de reunión: manifestación limitada sin fundamento en una alteración del orden público que pusiera en peligro personas o bienes, más allá de alteraciones en el tráfico viario.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Guillermo Jiménez Sánchez, Presidente, don Vicente Conde Martín de Hijos, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Ramón Rodríguez Arribas y don Pascual Sala Sánchez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 7023-2003, promovido por la Unión Sindical Obrera (USO), representada por la Procuradora de los Tribunales doña Teresa Campos Montellano y asistida por el Letrado don Francisco José Malfeito Natividad, contra la Sentencia núm. 1059 dictada por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid el 30 de octubre de 2003, por la que se desestiman los recursos contenciosos administrativos núms. 2392-2003 y 2403-2003, acumulados, interpuestos, respectivamente, por la Federación Sindical de Comisiones Obreras y por la Unión Sindical Obrera, única ahora recurrente, contra la Resolución del Delegado del Gobierno de Madrid de 23 de octubre de 2003, por contraria al derecho fundamental de reunión. Han intervenido el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Eugeni Gay Montalvo, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal 24 de noviembre de 2003, la Unión Sindical Obrera interpuso recurso de amparo contra la resolución administrativa y la resolución judicial citadas en el encabezamiento.

2. Los hechos más relevantes de los que trae causa la demanda son los siguientes:

a) El 1 de octubre de 2003, el Secretario General de la sección sindical del Instituto Nacional de Empleo de Comisiones Obreras comunicó a la Delegación del Gobierno en Madrid su voluntad de realizar una manifestación y concentración el 20 de octubre de 2003. Dicho acto comenzaría con una concentración ante el Ministerio de Administraciones Públicas, en la calle María de Molina, de 11:30 a 12:30 horas, una manifestación que recorrería dicha calle hasta su confluencia con el paseo de la Castellana para llegar al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, terminando ante ese Ministerio con otra concentración, de 14:00 a 15:00 horas. Tales actos pretendían mostrar la disconformidad de los trabajadores del INEM con la situación de crisis de dicho organismo, la indefinición sobre su futuro y el deterioro del servicio público. Parece que en parecidos términos se presentó otra solicitud por el sindicato ahora recurrente (pues aunque no consta en las actuaciones recibidas, todas las partes, incluidas las resoluciones administrativas así lo señalan).

b) El Delegado del Gobierno dictó Resoluciones el 3 de octubre de 2003. En ellas se señalaba:

«Tercero: Se ha incorporado al procedimiento informe desfavorable emitido por el Ayuntamiento de Madrid en estos términos: De celebrarse en la manifestación por el itinerario propuesto por sus organizadores conllevaría inevitablemente y sin ningún género de dudas importantes retenciones y repercusiones negativas en la movilidad de vehículos y peatones en base a lo siguiente: al discurrir la manifestación por dos vías principales de la capital, como son María de Molina y paseo de la Castellana afectaría a los dos ejes circulatorios principales (norte-sur y este-guion oeste) los cuales soportan una de las mayores densidades del tráfico de toda la "almendra central" de la capital; las posibles alternativas al itinerario propuesto, en ningún momento podrían absorber la elevada intensidad de tráfico que discurre por estos ejes y caso de llevarse a efecto, generaría una congestión y colapso del tráfico de toda la zona centro de la ciudad de una gran magnitud. De igual forma al tratarse de un día laborable, afectaría la importante actividad comercial y financiera

que se desarrolla, incluso en las propias vías del itinerario, siendo dicha actividad de máxima intensidad en el horario de convocatoria de la manifestación.»

Por ello, sólo se autorizaba a una concentración el mismo día, de 14:00 a 15:00 horas, en la zona peatonal central de Nuevos Ministerios, frente al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

c) Los sindicatos convocantes propusieron unas modificaciones el 10 de octubre de 2003 por los mismos motivos para el 20 de octubre, consistentes en reducir la primera concentración de 12:00 a 12:30 horas, realizar el recorrido por la calle Núñez de Balboa hasta Diego de León, en donde sólo se ocuparía un carril, siguiendo por la calle Hermanos Bécquer hasta la de López de Hoyos, y desde la confluencia de esta última con el paseo de la Castellana hasta el Ministerio de Trabajo «sin interferir en el normal desarrollo del tráfico rodado o peatonal» finalizando en una concentración ante el Ministerio de Trabajo en los jardines del complejo de Nuevos Ministerios, que se realizaría entre las 14:30 y las 15:00 horas. Los organizadores añadían que «como medida de seguridad se establecerá un servicio de orden, convenientemente identificado».

d) Mediante escrito posterior de 17 de octubre de 2003 los convocantes informaron a la Delegación de Gobierno que el Ministerio de Administraciones Públicas quería abordar la específica situación que se pretendía denunciar y que, por lo tanto, de momento se suspendía la petición. El 18 de octubre de 2003, no obstante, mediante nuevo escrito se volvía a comunicar que se iba a realizar la manifestación y concentración para el 31 de octubre de 2003 en los términos en que se expuso en el escrito de 10 de octubre con el horario y recorrido indicados en la segunda comunicación y con las mismas características.

e) La Delegación del Gobierno reclamó un informe a la policía municipal de Madrid quien el 23 de octubre de 2003 informó lo siguiente:

«que de celebrarse la manifestación por el itinerario previsto por los organizadores conllevaría importantes retenciones y repercusiones en la movilidad de vehículos y peatonales, al discurrir por vías de carácter prioritario tales como Diego de León, Hermanos Bécquer, Paseo de la Castellana, etc., así como su repercusión en otras vías de similares características al cruzarse las mismas como son Serrano, Velázquez, etc. Las posibles vías alternativas, en ningún momento podrán absorber la elevada intensidad de tráfico que discurre por estas vías, generando una congestión y colapso con repercusiones más allá de la zona. Lo expuesto se ve también agravado al tratarse de un viernes, tradicionalmente conflictivo en cuanto al tránsito de vehículos por la ciudad y además celebrarse en una hora punta (12:30 a 14:00 horas). En cuanto al transporte público, quedaría igualmente afectado a lo largo de las vías en las que se pretende realizar la manifestación, no existiendo vías próximas alternativas para posibles desvíos, con lo que se verán perjudicados un elevado número de ciudadanos usuarios de estas líneas.»

f) A la vista del informe la Delegación del Gobierno en Madrid dictó Resolución ese mismo día, 23 de octubre de 2003, en la que denegaba la concentración y manifestación en los términos comunicados y autorizaba únicamente una concentración ante el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 14:00 a 15:00 horas.

En dicha resolución se declara que se ha incorporado al procedimiento informe desfavorable emitido por el Ayuntamiento de Madrid reproduciendo íntegramente el informe de la Policía Municipal de Madrid de 23 de Octubre de 2003 antes transcrito.

Asimismo se alude a que la doctrina de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid declara la inadecuación de las arterias o vías

principales de la ciudad para el ejercicio del derecho de reunión, «puesto que su utilización no aparece como inherente al legítimo derecho a expresar ideas que opiniones para la publicidad de los problemas, defensa de intereses o petición de soluciones y por los colapsos de tráfico que puede determinar su utilización», así como porque «dentro de ese concepto de paz pública que la autoridad gubernativa, en todo caso, ha de salvaguardar, se encuentra como elemento esencial y cotidiano de la vida de una ciudad, la circulación viaria comprensiva tanto del tráfico motorizado como del peatonal, con especial referencia a los servicios públicos esenciales como bomberos, policía, ambulancias, urgencias médicas, etc.»

Considera igualmente que «el ejercicio de esta manifestación en los términos solicitados impide, o dificulta gravemente, tal y como informa el Ayuntamiento de Madrid, que el tráfico rodado y peatonal se desenvuelva con, al menos, la mínima normalidad exigible, dificultando asimismo la prestación de los servicios públicos de emergencia e incidiendo en la afectación del orden público entendido como el desarrollo del ritmo normal de la convivencia ciudadana». Por ello estima procedente limitar el acto comunicado a una sola concentración en el lugar señalado por los convocantes para el final del acto, «respetando así un espacio público que adquiere relevancia para las personas que se concentran que quieren hacer llegar su mensaje a las autoridades administrativas, al tiempo que se garantiza igualmente la difusión de aquel ante la opinión pública».

Concluye la resolución señalando que «en cuanto a la secuencia horaria, el derecho de reunión, tal y como ha declarado el Tribunal Constitucional, es un derecho íntimamente relacionado con la libertad de expresión de ideas y reivindicaciones, entendiéndose la duración del acto como un elemento accidental, cuya limitación dentro de los márgenes razonables no afecta el contenido esencial del mismo, sino que significa una estricta necesidad derivada de conciliar tal derecho con el del resto de los ciudadanos, el cual requiere la racional utilización de los recursos públicos. Teniendo en cuenta lo anterior es la restricción espacial referida, se considera que una hora para la concentración es tiempo suficiente para hacer constar las reivindicaciones pertinentes (STSJ Madrid núm. 902 de 4 de septiembre de 2003)».

g) Contra dicha resolución ambos sindicatos interpusieron recurso contencioso-administrativo por los trámites del proceso especial de protección del derecho de reunión y, una vez acumulados, fueron desestimados por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid el 30 de octubre del 2003.

Señala la Sentencia que el artículo 10 de la Ley Orgánica 9/1983 permite a la autoridad gubernativa que cuando existan razones fundadas de que puedan producirse alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes, modificar la propuesta, resolución que se ha de adoptar de forma motivada y notificarse en el plazo máximo de 72 horas desde la comunicación. Razona que, según la STC 66/1995, «para comprobar si la medida impeditiva de la reunión supera el juicio de proporcionalidad exigible, es necesario constatar si cumple los siguientes tres requisitos o condiciones: si tal medida era susceptible de conseguir el objetivo propuesto –la garantía del orden público sin peligro para personas y bienes–; si, además, era necesaria en el sentido de que no existía otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia; y, finalmente, si la misma era proporcionada, en sentido estricto, es decir, ponderada o equilibrada por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto». Recuerda igualmente la doctrina de la STC 42/2000 y, entre otros razonamientos, destaca los siguientes:

«Tercero.—Aquí nos encontramos con que el Ayuntamiento de Madrid emitió un informe desfavorable a la realización del acto en la forma que se había solicitado por los promotores del mismo, exponiendo que “de celebrarse la manifestación por el itinerario propuesto por los organizadores conllevaría importantes retenciones y repercusiones en la movilidad de vehículos y peatones, al discurrir por vías de carácter prioritario, tales como Diego de León, Hermanos Bécquer, Paseo de la Castellana, etc., así como su repercusión en otras de similares características al cruzarse las mismas como son Serrano, Velázquez, etcétera.”

Es notorio que las calles que se acaban de mencionar son de tal importancia que de ser ocupadas en la forma pretendidas quedaría colapsada una de las zonas de más tráfico de Madrid y camino de entrada y salida para las carreteras del Este y Norte. En suma, la situación podría producir una paralización de uno de los núcleos urbanos más importantes de la ciudad con implicaciones para casi todo el centro de la misma.

Por todo ello, dice el mismo informe, acertadamente: “Las posibles vías alternativas, en ningún momento podrán absorber la elevada intensidad del tráfico que discurre por estas vías, generando una congestión y colapso con repercusiones más allá de la zona.”

Pero es que, añade el mismo informe, también correctamente que “lo expuesto se ve también agravado al tratarse de un viernes, tradicionalmente conflictivo en cuanto al tránsito de vehículos por la ciudad y además celebrarse en una hora punta (12,30 a 14 horas). En cuanto al transporte público quedaría igualmente afectado a lo largo de las vías en las que se pretende realizar la manifestación, no existiendo vías próximas alternativas para posibles desvíos, con lo que se verán perjudicados un elevado número de ciudadanos usuarios de estas líneas” ...

Cuarto.—En resumen, de la doctrina del Tribunal Constitucional queda claro que se ha de tener en cuenta siempre lo siguiente:

1. El derecho de manifestación, es un derecho fundamental, pero no es un derecho absoluto o ilimitado y, por ello, con el acto que se celebre no debe existir peligro para personas y bienes. Las reuniones que 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 las restricciones del tráfico que conlleva el ejercicio del derecho de manifestación.

No hay duda alguna que, de celebrarse la manifestación con las concentraciones solicitadas, en la forma que pretenden los convocantes, se produciría un gran colapso circulatorio, con incidencia de toda índole en la seguridad de personas y bienes por lo que sería contraria a lo que se pretende en el art. 21.2 de la Constitución, en atención, como hemos dicho anteriormente, a las calles que se verían ocupadas, a la gran duración del acto (desde las 12 hasta las 15 horas), al hecho de ser viernes y, además, víspera de dos días festivos, uno de ellos tan señalado como la fiesta de Todos los Santos en la que, por costumbre inmemorial, muchísimas personas viajan para acudir a los cementerios; en suma, se trata, dentro de los distintos viernes del año, uno de los demás intensidad de tráfico.

Pero es que, además, los actos convocados afectan a una gran parte de la ciudad, al tener que realizarse por calles tan importantes para el tráfico como son, Diego de León, Hermanos Bécquer y Paseo de la Castellana, así como las transversales de Príncipe de Vergara y Serrano. de realizarse la manifestación solicitada, se va a producir no un colapso, sino la casi paralización de la circulación ciudadana en una de las partes más importantes de

Madrid. En esa situación puede resultar imposible la circulación de vehículos de policía, bomberos, ambulancias, etc. con lo que pelagra claramente la vida de las personas y de los bienes que necesiten de tales servicios.

2. Han de existir razones fundadas para restringir, modificar o prohibir el derecho de manifestación, por lo que debe motivarse la resolución. Pero es que, en la resolución impugnada se razona plena y racionalmente todo lo que motiva la modificación de lo pretendido por los organizadores de la manifestación, justificando, adecuadamente, la Delegación de Gobierno, las modificaciones que introducía lo solicitado, para evitar el peligro para personas, bienes o valores constitucionales.

3. Cuando se modifica lo que se pretende realizar por los organizadores de una reunión o manifestación, la medida acordada por la Administración debe seguir el principio de proporcionalidad y, en consecuencia, ser la más moderada para la consecución del propósito de los organizadores con igual eficacia. De esta forma la resolución administrativa debe ser ponderada o equilibrada teniendo en cuenta los bienes o valores en conflicto.

Entienden los recurrentes que no ha habido esa proporcionalidad al reducirse sus dos concentraciones y manifestación intermedia a una sola concentración, pero no cabe duda que es proporcional a todos los intereses en conflicto teniendo en cuenta lo que hemos expuesto.

En cuanto al límite temporal, se ha de tener presente que, los propios convocantes ya señalaban que la concentración ante el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales sería de las 14 a las 15 horas. De esta forma, al tener que limitarse el acto, como ya hemos razonado, lo único que se ha hecho es autorizar, el lugar y la hora que, para esta parte de aquél, habían pedido los organizadores. En consecuencia, desde el momento que se autoriza la concentración ante este último Ministerio, es lógico que ésta tenga la duración pretendida para ello en la solicitud inicial, sin que sea válida ninguna otra.

La publicidad que pretenden los convocantes de los actos queda suficientemente garantizada con lo que se ha autorizado, pues con ello ya se van a causar problemas circulatorios en el lugar de la concentración permitida y se va a conseguir que tanto la ciudadanía, como los medios de comunicación, puedan tener conciencia de la problemática del sector que quiere reivindicar sus derechos.»

3. El sindicato demandante alega la lesión del derecho de reunión del artículo 21 CE como consecuencia de la extralimitación por parte de la autoridad gubernativa en el ejercicio de las competencias que la Ley Orgánica reguladora del derecho de reunión reconoce en esta materia, por la falta de motivación del acto impugnado y, en la práctica, por el vaciamiento del núcleo esencial del derecho de reunión y manifestación, mediante el expediente de impedir la comunicación de las reivindicaciones a los ciudadanos. Todo ello al dejar reducida la solicitud de una manifestación y dos concentraciones a una simple concentración, que aboca a la práctica nulidad de la convocatoria efectuada.

Los recurrentes transcriben la doctrina de la STC 66/1995 y señalan que, de acuerdo con la misma, no es suficiente con que se altere el orden público, que siempre se altera, sino que además es necesaria que dicha alteración suponga un peligro cierto para las personas o bienes, cuestión que no concurre en el caso que ahora nos ocupa. Se han cumplido los requisitos formales de comunicación para el lícito ejercicio del derecho reunión pacífica en vía pública y destacan que en ningún momento se alteró la paz pública pues se dirigieron en pacífica manifestación sin intervención alguna de fuerzas policiales sin peligro para personas y bienes, por lo que resulta obligado concluir que ejercitaron su derecho de manifestación con cumplimiento de los requisitos del artículo 21 CE. Entien-

den que la Sentencia impugnada ha ignorado que iba a ser una manifestación pacífica y no ha tenido en cuenta que la Delegación del Gobierno no ha dado razón objetiva alguna sobre la alteración del orden público en el sentido que lo entiende el Tribunal Constitucional, es decir, como no alteración de la paz ciudadana en última instancia.

4. Por providencia de 17 de junio de 2005 la Sección Tercera de este Tribunal acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 50.3 LOTC conceder al demandante de amparo y al Ministerio Fiscal un plazo común de diez días para que formularán las alegaciones que estimasen pertinentes en relación con la carencia manifiesta de contenido constitucional de la demanda –art. 50.1 c) LOTC.

5. El 7 de julio de 2005 el Ministerio Fiscal solicitó la suspensión del plazo concedido para que se requiera al sindicato demandante la aportación de la Resolución de la Delegación del Gobierno de Madrid de 23 de octubre de 2003 al ser ésta y no la judicial la que ha de fundamentar las razones por las que se prohíbe la primera concentración y el traslado a la sede del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en que se realizaría la segunda concentración, que fue la única autorizada. Asimismo advierte de que existe otro procedimiento, el núm. 6893-2003 interpuesto por Comisiones Obreras; y que, aun cuando no se pueden acumular por el trámite en el que se encuentran, debiera tenerse en cuenta la existencia de uno y otro a los efectos que se estimen pertinentes.

6. Por providencia de la Sección Tercera de 31 de julio 2005, se acordó la suspensión del plazo concedido para efectuar alegaciones, librándose atenta comunicación a la Delegación de Gobierno en Madrid a fin de que remitiera testimonio íntegro del expediente administrativo en que se dictó la Resolución de 23 de octubre de 2003.

7. El 27 de septiembre de 2005, la Sección Tercera de este Tribunal acordó dar vista en la Secretaría de la Sala Segunda de las actuaciones remitidas, otorgando un nuevo plazo de diez días para que el demandante de amparo y el Ministerio Fiscal formularan las alegaciones que estimasen pertinentes.

8. El 17 de octubre de 2005 se registró escrito del Ministerio Fiscal interesando la admisión del recurso de amparo porque la Constitución únicamente permite prohibir una reunión o manifestación en lugares de tránsito público «cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes» y el artículo 10 de la Ley Orgánica 9/1983 supedita la licitud de las modificaciones acordadas por la autoridad gubernativa a las mismas circunstancias, siendo los organizadores o promotores los responsables del buen orden de la reunión o manifestación, por lo que, a su juicio, los fundamentos expuestos para prohibir una de las concentraciones y la marcha hasta la segunda concentración aluden a circunstancias que difícilmente encajan en los supuestos constitucionales y legales de prohibición o modificación y resultan excesivamente genéricos.

9. Por providencia de 21 diciembre 2005 la Sala Segunda de este Tribunal Constitucional acordó conocer del presente recurso de amparo y admitir a trámite la demanda si bien condicionándolo a que la Procuradora de USO acreditara con escritura de poder original su representación; asimismo en esta providencia, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, se acordó dirigir atenta comunicación a la Sección Octava del Tribunal Superior de Justicia de Madrid para que en un plazo que no excediera de diez días remitiese certificación de las actuaciones correspondientes al recurso 2392-2003 (acumulado con el núm. recurso 2403-2003) debiendo previamente emplazar en el recurso de amparo a quienes hubieran sido parte del procedimiento, excepto a la parte

recurrente, para que pudieran comparecer en el plazo de diez días en caso de desearlo.

10. Por diligencia de ordenación de 6 de febrero de 2006 se tuvo por personada y parte del procedimiento al Abogado del Estado, acordándose entender con él las sucesivas actuaciones; se acordó dar vista de las recibidas a las partes personadas y al Ministerio Fiscal por plazo común de 20 días para que presentaran, dentro de él, las alegaciones que estimasen pertinentes de conformidad con el artículo 52.1 LOTC; y se acordó el desglose del poder aportado por la Procuradora representante del sindicato recurrente.

11. El 2 de marzo de 2006 se registró escrito del Ministerio Fiscal, interesando la estimación del presente recurso de amparo y, en consecuencia, la anulación de la Resolución de la Delegación del Gobierno en Madrid el 23 de octubre de 2003 y, en cuanto la confirma, de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid de 30 de octubre 2003, por lesionar el derecho fundamental de reunión y manifestación del sindicato recurrente.

Tras precisar que la resolución realmente recurrida es la del Delegado del Gobierno en Madrid y sólo la resolución judicial en cuanto la confirma, por tratarse de un amparo mixto, afirma que las razones expuestas por las resoluciones recurridas han lesionado el derecho fundamental alegado pues la Constitución únicamente permite prohibir una reunión o manifestación en lugar de tránsito público «cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes» y el artículo 10 de la Ley Orgánica 9/1983 supedita la licitud de las modificaciones acordadas por la autoridad gubernativa a las mismas circunstancias, siendo los organizadores o promotores los responsables del buen orden de la reunión o manifestación. Para el Ministerio público siendo estas las únicas causas que legitiman medidas impeditivas o restrictivas del derecho fundamental, las mismas no se producirían en el presente caso ni, además, puede la Administración fijar cuál es el tiempo necesario para realizar una manifestación.

Recuerda la doctrina de la STC 66/1995, de 8 de mayo, citada por la propia Sentencia impugnada y pone de relieve que en la misma se declara que, incluso en supuestos en que existan razones fundadas de que una concentración puede producir alteraciones del orden público con peligro para personas y bienes, la autoridad gubernativa, aplicando criterios de proporcionalidad debe, antes de prohibirla, utilizar si ello es posible las facultades de modificación que autoriza la Ley Orgánica 9/1983. Señala que en el caso examinado por aquella Sentencia se negó el amparo porque resultaba imposible cualquier modificación, vistas las pretensiones de los recurrentes, y porque estaba perfectamente demostrada la notable alteración de la circulación en una zona especialmente conflictiva a estos efectos.

La aplicación de la doctrina constitucional al caso enjuiciado, a juicio del Ministerio Fiscal, debe tener en cuenta varias circunstancias. En primer lugar, que los promotores de la reunión habían advertido que no se invadiría el tráfico rodado desarrollándose en zona peatonal y que el servicio de orden del sindicato garantizaría un tránsito peatonal adecuado en la zona, además desde María de Molina hasta Nuevos Ministerios optaba por una calle estrecha que no puede calificarse como arteria principal cuál es Núñez de Balboa manifestando que en Diego de León se ocuparía sólo un carril y que en el Paseo de la Castellana no se interferiría en el tráfico rodado ni peatonal, ofreciendo expresamente el servicio de orden. En segundo lugar, que la resolución gubernativa no se limita a proponer simples modificaciones, sino que realmente prohíbe la primera concentración y el traslado hasta Nuevos Ministerios, sin tener además en cuenta lo expuesto

por los organizadores basándose de modo exclusivo en el informe del Ayuntamiento. Finalmente señala que la Sentencia se ha basado en los argumentos de la Delegación del Gobierno y en la citada STC 66/1995 para confirmar la resolución gubernativa, pero que el supuesto contemplado en dicha Sentencia y el que es objeto de este recurso de amparo no son en absoluto idénticos. En aquel caso se trataba de la concentración de dos horas y media de duración en la plaza de Canalejas a las 13 horas del 5 de junio de 1992 al objeto de apoyar la negociación del convenio de la Banca privada lo que implicaba una plena ocupación de dicha vía pública durante el tiempo de la concentración sin que resultase posible la adopción o propuesta de alternativas. Por el contrario en el presente caso los promotores expusieron las medidas que se iban a adoptar para evitar trastornos tanto en la concentración inicial como en el traslado por diversas calles.

A juicio del Ministerio público, el silencio de la decisión gubernativa respecto de dichos compromisos, unido al hecho de que tal resolución haya supuesto una auténtica prohibición de una y otro determinan una falta de ponderación de las circunstancias del caso, de modo que la existencia de alteración del orden público con riesgo para las personas o bienes, como fundamento de tal prohibición, aparece como carente de fundamento y, por ello, lesiva del derecho fundamental.

12. El 8 de marzo de 2006 el Abogado del Estado interesa la desestimación del recurso de amparo. Señala que la Sentencia reconoce la legitimidad que dicho acuerdo ante el conjunto de factores que permitían prever un verdadero colapso circulatorio en el centro de Madrid: el carácter de las calles como vías principales, el día en la hora de la manifestación y sobre todo la duración del recorrido desde el Ministerio de Administraciones Públicas hasta el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Incluso en el acto de la vista, según registra la Sentencia, la propia parte recurrente implícitamente reconoce que el trayecto propuesto, especialmente al cruce con la Castellana, produciría un corte de tráfico vital para la circulación rodada de Madrid.

A juicio del Abogado del Estado la demanda de amparo hace sólo alegaciones genéricas sin referencia a datos concretos del caso, salvo el de que la propuesta denegada fue una alternativa presentada a la autoridad gubernativa por una denegación precedente y que ello demostraría la buena fe de los proponentes y el carácter pacífico de la manifestación proyectada. Pero declara que nadie cuestiona los fines pacíficos, ni la buena fe, y pone de manifiesto que la presentación de la alternativa de la manifestación, que discurría por vías de similares características y con el mismo horario a una denegación anterior, lógicamente habría de tener idéntica respuesta denegatoria. Afirma que aun cuando es lógico que el derecho de manifestación suponga el sacrificio para otros derechos, la demanda no ha contradicho lo más mínimo la gravedad de los efectos que para la circulación había producido la manifestación anunciada, ni ha cuestionado los elementos de proporcionalidad contenidos en la resolución gubernativa y valorados en la Sentencia alegando un pretendido derecho de manifestación a modo de derecho absoluto sólo limitado por violencia física o moral con alcance intimidatorio para terceros lo que, evidentemente, a juicio del Abogado del Estado, difiere del enunciado del precepto cuya lesión se denuncia.

13. Finalizó el plazo otorgado para alegaciones sin que la Unión Sindical Obrera ejercitase su derecho.

14. Por providencia de 18 de mayo de 2006, se acordó para deliberación y votación de esta Sentencia el día 22 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El sindicato demandante de amparo imputa la lesión del derecho de reunión (art. 21 CE) por la extralimitación en que ha incurrido la autoridad gubernativa en cuanto a las competencias que la Ley Orgánica reguladora del derecho de reunión le reconoce en esta materia, por la falta de motivación del acto impugnado y, en la práctica, por el vaciamiento del núcleo esencial del derecho de reunión y manifestación, mediante el expediente de impedir la comunicación de las reivindicaciones a los ciudadanos al prohibir completamente la manifestación y una concentración y mantener exclusivamente una mínima concentración en uno sólo de los lugares planeados únicamente ante uno de los organismos ante el que querían manifestarse las reivindicaciones.

El Ministerio Fiscal interesa, asimismo, el otorgamiento del amparo por considerar que, efectivamente, se ha producido una extralimitación y un vaciamiento del derecho de reunión.

Por el contrario el Abogado del Estado se opone a ello pues considera que los argumentos de la demanda de amparo son genéricos, no contienen razones objetivas ni fundadas y que, en todo caso, la resolución administrativa, confirmada posteriormente por la judicial, ponen de relieve una correcta motivación y fundamentación, así como la ponderación de bienes que la presidió.

2. El examen del caso ahora sometido a nuestro enjuiciamiento exige, una vez más, partir de la doctrina general mantenida por este Tribunal en relación con el derecho de reunión del art. 21 CE. Como recuerda la reciente STC 110/2006, de 3 de abril, este Tribunal,

«en diversas Sentencias, entre las que cabe destacar las SSTC 124/2005, de 23 de mayo, 195/2003, de 27 de octubre, 42/2000, de 14 de febrero, 66/1995, de 8 de mayo, y 55/1988, de 28 de abril, ha caracterizado el derecho fundamental de reunión reconocido en el art. 21 CE como una manifestación colectiva de la libertad de expresión efectuada 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 y objetivo (lugar de celebración). El relieve fundamental que este derecho (cauce del principio democrático participativo) alcanza en sus dimensiones subjetiva y objetiva dentro de un Estado social y democrático de Derecho como el proclamado en la Constitución ha determinado, incluso, que para muchos grupos sociales este derecho sea en la práctica uno de los pocos medios de los que disponen para poder expresar públicamente sus ideas y reivindicaciones.

En la indicada jurisprudencia constitucional hemos resaltado que el ejercicio del derecho de reunión del art. 21 CE está sometido al cumplimiento de un requisito previo: el deber de comunicarlo con antelación a la autoridad competente (SSTC 36/1982, de 16 de junio, FJ 6; 59/1990, de 29 de marzo, FJ 5), pero que tal 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, de 29 de marzo, FJ 5; 66/1995, de 8 de mayo, FJ 2). Se trata 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» (FJ 3).

Por lo que se refiere a los límites también hemos tenido ocasión de afirmar 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 art. 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 personas y bienes. La STC 66/1995, de 8 de abril, explicita dichos requisitos:

«El primer requisito impuesto por la Constitución para poder aplicar el límite del art. 21.2 es la existencia de “razones fundadas” de alteración del orden público. Para que pueda prohibirse una concentración no basta, pues, la mera sospecha o la posibilidad de que la misma produzca esa alteración, sino que quien adopta esta decisión debe poseer datos objetivos suficientes, derivados de las circunstancias de hecho concurrentes en cada caso, a partir de los que cualquier persona en una situación normal pueda llegar racionalmente a la conclusión, a través de un proceso lógico basado en criterios de experiencia, que la concentración producirá con toda certeza el referido desorden público –naturalmente, con toda la certeza o la seguridad que puede exigirse a un razonamiento prospectivo aplicado al campo del comportamiento humano. En cualquier caso, como advierte correctamente la recurrente, si existen dudas sobre la producción de estos efectos, una interpretación sistemática del precepto constitucional lleva a la necesaria aplicación del principio de *favor libertatis* y a la consiguiente imposibilidad de prohibir la realización de la concentración.

En cuanto al contenido del límite previsto en el art. 21.2 CE, la “alteración del orden público con peligro para personas o bienes”; debe advertirse de entrada que para delimitar su alcance no resulta ni necesario en la práctica ni correcto en el plano teórico, entrar a definir de modo abstracto y general el concepto de orden público. Esto es así porque el mentado precepto constitucional no se refiere genéricamente al orden público sin más, sino al orden público con peligro para personas o bienes y esta situación de peligro, como comprobaremos de inmediato, no es un elemento adjetivo que simplemente modula o califica externamente un concepto previo de orden público, sino un elemento sustantivo que define el contenido de ese concepto. Por otra parte, esta noción de orden público con peligro para personas o bienes debe analizarse en el contexto del precepto constitucional del que forma parte, es decir, como límite del derecho fundamental de reunión en lugares de tránsito público.

Desde esta perspectiva, para resolver la cuestión así acotada basta con señalar lo siguiente: primero, que, interpretado ese concepto de orden público con peligro para personas y bienes a la luz de los principios del Estado social y democrático de Derecho consagrado por la Constitución, debe entenderse que esa noción de orden se refiere a una situación de hecho, el mantenimiento del orden en sentido material en lugares de tránsito público, no al orden como sinónimo de respeto a los principios y valores jurídicos y metajurídicos que están en la base de la convivencia social y son fundamento del orden social, económico y político. El contenido de las ideas o las reivindicaciones que pretenden expresarse y defenderse mediante el ejercicio del derecho de manifestación y concentración pública no puede ser sometido a controles de oportunidad política ni a juicios en los que se emplee como canon el sistema de valores que cimientan y dan cohesión al orden social en un momento histórico determinado. Al ponderar la aplicación el límite del art. 21.2, los poderes públicos deben garantizar el ejercicio del derecho de reunión por parte de todos en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna en razón del contenido de los mensajes que los promotores de las concentraciones pretenden transmitir (salvo, claro es, que ese contenido infrinja la legalidad).

En segundo lugar, y como consecuencia de lo dicho anteriormente, las concentraciones tan sólo pueden prohibirse, en aplicación del límite previsto en el art. 21.2 CE, cuando existan razones fundadas para concluir que de llevarse a cabo se producirá una situación de desorden material en el lugar de tránsito público afectado, entendiéndose por tal desorden material el que impide el normal desarrollo de la convivencia ciudadana en aspectos que afectan a la integridad física o moral de personas o a la integridad de bienes públicos o privados. Estos son los dos elementos que configuran el concepto de orden público con peligro para personas y bienes consagrado en este precepto constitucional. Ciertamente, el normal funcionamiento de la vida colectiva, las pautas que ordenan el habitual discurrir de la convivencia social, puede verse alterado por múltiples factores, que a su vez pueden afectar a cuestiones o bienes tan diversos como la tranquilidad, la paz, la seguridad de los ciudadanos, el ejercicio de sus derechos o el normal funcionamiento de los servicios esenciales para el desarrollo de la vida ciudadana; sin embargo, sólo podrá entenderse afectado el orden público al que se refiere el mentado precepto constitucional cuando el desorden externo en la calle ponga en peligro la integridad de personas o de bienes.

Con todo, debe precisarse que ese peligro no es sinónimo de utilización de la violencia sobre personas o cosas por parte de quienes participan en las concentraciones. Las reuniones no pacíficas –y así deben considerarse cabalmente a aquellas en las que los participantes llevan a cabo actos violentos– ya resultan excluidas del derecho de reunión por el primer párrafo de este precepto. El párrafo segundo del art. 21 CE no delimita el contenido del derecho de reunión, sino que establece un límite a su ejercicio y otorga a los poderes públicos una facultad que, como veremos, estos deben ejercer proporcionadamente, de modo que, por ejemplo, antes de prohibir una concentración por esta causa, deben proponer las modificaciones que permitan el ejercicio del derecho. Si la cláusula “con peligro para personas o bienes” fuese sinónimo de reunión no pacífica no cabría otra alternativa que su prohibición, puesto que se trataría de una acción ajena o no integrada en el referido derecho. Así, pues, si se da, como debe darse, un contenido propio y específico al límite del derecho de reunión consagrado en el art. 21.2 CE y a la facultad por él atribuida a los poderes públicos, deberá concluirse que en su ámbito se incluyen los peligros para personas o bienes derivados de las acciones violentas que puedan derivarse de la celebración pacífica de la concentración, ya sea porque la misma cree situaciones que provoquen directamente esos peligros, ya porque imposibilite la realización de actividades tendentes a evitar o a paliar los citados peligros» (FJ 3).

3. En relación más específica con los problemas que el derecho de reunión puede presentar en relación con el tráfico circulatorio y la ponderación que ha de hacerse, en tales casos, entre los distintos bienes y valores constitucionales que pudieran estar en juego, es la misma Sentencia referida la que contiene las ideas básicas que presiden esta materia:

«Aplicando estas premisas al caso de las concentraciones que afectan a la circulación de vehículos por las vías de tránsito público lo primero que cabe afirmar es que sólo en supuestos muy concretos podrá concluirse que la afectación del tráfico conlleva una alteración del orden público con peligro para personas o bienes. Es cierto que la paralización del tráfico con la finalidad primordial de alterar la paz pública no constituye un objeto integrable en el derecho de reunión en lugares de tránsito público, cuyo objeto, como hemos expuesto anteriormente, es el intercambio y la comunicación pública de ideas y reivindicaciones. Sin embargo, no es menos cierto

que por su propia naturaleza el ejercicio de ese derecho requiere la utilización de los lugares de tránsito público y, dadas determinadas circunstancias, permite la ocupación, por así decir, instrumental de las calzadas. En suma, 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 que se ven impedidos de circular libremente por el lugar en el que se celebra la reunión (STC 59/1990). En una sociedad democrática, el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación, sino también un espacio de participación. Precisamente, para hacer compatibles estos dos usos de los lugares de tránsito público, el art. 21.2 CE ha establecido la exigencia de la comunicación previa al objeto de que los poderes públicos puedan adoptar las medidas preventivas necesarias para lograr esa compatibilidad. Concretamente desde la perspectiva del art. 21.2 CE, para poder prohibir la concentración deberá producirse la obstrucción total de vías de circulación que, por el volumen de tráfico que soportan y por las características de la zona –normalmente centros neurálgicos de grandes ciudades–, provoquen colapsos circulatorios en los que, durante un período de tiempo prolongado, queden inmovilizados vehículos y se impida el acceso a determinadas zonas o barrios de la ciudad por imposibilidad de que la autoridad gubernativa habilite vías alternativas de circulación. En estos supuestos de colapso circulatorio con inmovilización e imposibilidad de acceso a determinadas zonas por inexistencia de vías alternativas, como se dijo en la citada STC 59/1990, puede resultar afectado el orden público con peligro para personas o bienes si, por ejemplo, resulta imposibilitada la prestación de servicios esenciales con incidencia en la seguridad de personas o bienes, como son los servicios de ambulancias, bomberos, policía o urgencias médicas.

Así, pues, no cualquier corte de tráfico o invasión de calzadas producido en el curso de una manifestación o de una concentración puede incluirse en los límites del art. 21.2 CE. Para poder restringir el ejercicio del derecho de reunión deberán ponderarse, caso a caso, todas las circunstancias específicas concurrentes en cada una de las reuniones que pretendan llevarse a cabo al objeto de determinar si efectivamente existen razones fundadas para creer que el colapso circulatorio tendrá las características y los efectos antes descritos. Por ello no puede admitirse, como bien advierte la recurrente, la afirmación genérica de que determinadas calles o zonas de una ciudad no son idóneas para el ejercicio del derecho de manifestación o de reunión debido a la densidad de tráfico que circula por ellas por término medio. Para prohibir las reuniones no puede invocarse una genérica conflictividad circulatoria, ya que, incluso en esas zonas de densa circulación, pueden darse casos en los que las circunstancias específicas de las reuniones convocadas –por ejemplo, la hora, el carácter festivo del día, el previsible escaso número de asistentes o la garantía de no obstrucción prolongada de calzadas– lleven a la convicción de que no existen razones fundadas de que la reunión va a producir un colapso circulatorio que altere el orden público con peligro para personas o bienes.

Esa ponderación casuística corresponde hacerla a los poderes públicos y en especial a la autoridad gubernativa que, en el supuesto de que decida prohibir la concentración, dado que se trata de limitar el ejercicio de un derecho fundamental y en atención a lo establecido explícitamente en el art. 21.1 CE, que habla de la existencia de “razones fundadas”, debe: a) motivar la resolución correspondiente (STC 36/1982); b) fundarla, esto es, aportar las razones que le han llevado a la conclusión que de celebrarse se producirá la alteración del orden público proscribida; y, c) justificar la imposibilidad de adoptar las medidas preventivas necesarias para conjurar esos peligros y permitir el efectivo ejercicio del derecho fundamental. La

autoridad gubernativa debe arbitrar las medidas adecuadas para garantizar que las concentraciones puedan llevarse a cabo en los lugares y horas programados sin poner en peligro el orden público; desviando, por ejemplo, el tráfico por otras vías o prohibiendo la ocupación prolongada de las calzadas y disponiendo los instrumentos necesarios para hacer efectiva tal prohibición. Sólo podrá restringirse el ejercicio del derecho de reunión cuando estas medidas preventivas resulten imposibles de adoptar, o sean infructuosas para alcanzar el fin propuesto –por ejemplo porque no permitan hacer accesible la zona afectada–, o sean desproporcionadas –por ejemplo, cuando los posibles itinerarios alternativos supongan retrasos o rodeos irrazonables.

Por último, y en relación con lo que acaba de decirse, debe advertirse que incluso en los supuestos en los que existan razones fundadas de que una concentración puede producir alteraciones del orden público con peligro para personas y bienes, la autoridad gubernativa, aplicando criterios de proporcionalidad, antes de prohibirla deberá utilizar, si ello es posible, la facultad que le reconoce el art. 10 de la Ley Orgánica 9/1983 y proponer las modificaciones de fecha, lugar o duración al objeto de que la reunión pueda celebrarse.

Es ésta última, sin embargo, una facultad que la Administración no puede ejercer de forma totalmente discrecional (STC 36/1982), y que viene condicionada por la programación realizada por los promotores. Esto hará que, en ocasiones, la utilización de esta facultad de introducir modificaciones resulte vedada o, cuando menos, sometida a importantes condicionamientos. Por ejemplo, respecto a las alteraciones relativas al lugar de concentración o manifestación, la autoridad gubernativa deberá tener presente que este elemento objetivo configurador del derecho de reunión tiene en la práctica un relieve fundamental ya que está íntimamente relacionado con el objetivo de publicidad de las opiniones y reivindicaciones perseguido por los promotores por lo que ese emplazamiento condiciona el efectivo ejercicio del derecho. En realidad, en ciertos tipos de concentraciones el lugar de celebración es para los organizadores la condición necesaria para poder ejercer su derecho de reunión en lugares de tránsito público, puesto que del espacio físico en el que se desenvuelve la reunión depende que el mensaje que se quiere transmitir llegue directamente a sus destinatarios principales. Esto acontece, por ejemplo, en los supuestos en los que los reunidos pretenden hacer llegar sus opiniones o sus reivindicaciones, no sólo a la opinión pública en general o a los medios de comunicación, sino muy particularmente a determinadas entidades o, mejor, a determinadas personas que ocupan cargos en las mismas. La posibilidad de realizar la concentración en un lugar próximo a la sede de las entidades afectadas y en un horario de trabajo se convierte, en estos casos, en factores determinantes a la hora de ejercer el derecho de reunión. Naturalmente, de ello no se infiere que, en estos supuestos, este tipo de concentraciones siempre deba poder celebrarse en los lugares programados por los organizadores, pero sí puede influir, como veremos, en la facultad de ofrecer alternativas por parte de la autoridad gubernativa.

Es más, incluso en los casos en los que los reunidos no pretendan comunicar sus opiniones a unos destinatarios específicos sino a la opinión pública en general, el lugar de la concentración no puede considerarse en absoluto indiferente y, en consecuencia, tampoco cabe hablar de discrecionalidad de la Administración al ofrecer lugares alternativos. Con ello no se trata sólo de afirmar que el lugar propuesto debe tener suficiente tránsito público como para garantizar la publicidad que constituye uno de los elementos esenciales del contenido del derecho, sino que ese lugar debe garantizar una repercusión pública –en número y características de los destinatarios, es decir, de quienes pueden tener noticia de la reunión, incluidos los medios de

comunicación— que se aproxime al máximo a la que pretendían alcanzar los promotores en el lugar por ellos programado» (FJ 3 de la STC 66/1995, de 8 de mayo).

4. Pues bien, aplicando esta doctrina a la cuestión concretamente suscitada en el presente recurso de amparo, debemos concluir que se ha vulnerado el derecho constitucional alegado.

Para llegar a esta conclusión conviene partir de los datos fácticos que han sido declarados en la vía administrativa y judicial de la que este recurso de amparo trae causa. Así debe destacarse que la manifestación y las dos concentraciones (una ante cada uno de los organismos afectados por el conflicto) habían sido comunicadas a la autoridad gubernativa por el Secretario General de la Sección Estatal de Comisiones Obreras en el Instituto Nacional de Empleo, cumpliendo la totalidad de los requisitos previstos legalmente. En dicha comunicación inicial se optaba por calles preferentes como María de Molina o el paseo de la Castellana, aunque se proponía que «como medida de seguridad, se establecerá un servicio de orden, convenientemente identificado» y se afirmaba que «asimismo, y al objeto de garantizar su normal desarrollo, la manifestación será encabezada por los miembros de la ejecutiva de la sección estatal» del sindicato. Rechazada la manifestación en los términos propuestos por la Delegación del Gobierno en Madrid, porque se considera que, en dichos términos, dificulta «gravemente que el tráfico rodado y peatonal se desenvuelva con la normalidad exigible, dificultando asimismo la prestación de los servicios públicos de emergencia e incidiendo en la afectación del orden público entendido como el desarrollo del ritmo normal de la convivencia ciudadana», se decide limitar el acto a una sola concentración en el lugar seleccionado por los convocantes correspondientes al final de dicho acto.

Ante la denegación de la manifestación en los términos propuestos, los sindicatos CC OO, CSI-CSIF, UGT, CGT y USO, que es el ahora recurrente, proponen una nueva que formulan «en aras de evitar los inconvenientes expuestos por dicha Delegación de gobierno de Madrid y con ello compatibilizar de una forma adecuada el acto reivindicativo que se pretende realizar con el resto de derechos que deben conciliarse, sin que ni unos ni otros queden desvirtuados o severamente afectados». En consecuencia se propone que la manifestación tenga una duración previsible de tres horas frente a las cuatro que se habían propuesto inicialmente y se comunica que:

Se iniciaría con «una concentración» de media hora en la sede del Ministerio de Administraciones Públicas, en la calle María de Molina que «no invadirá zona de tráfico rodado alguna desarrollándose en la zona peatonal y el servicio de orden que se establezca garantizará un tránsito peatonal adecuado en la zona».

De 12:30 horas a 14:00 horas se iniciaría la manifestación que ahora discurriría por «la calle Núñez de Balboa hasta su confluencia con la calle Diego de León por la que continuará, ocupando un solo carril, hasta la calle Hermanos Bécquer que se recorrerá hasta su confluencia con la calle López de Hoyos. A partir de este punto quienes participen en la manifestación se dirigirán al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales sin interferir en el normal desarrollo del tráfico rodado peatonal».

Se señalaba que finalizaría con una concentración ante este último Ministerio en los jardines del complejo de Nuevos Ministerios entre las 14:30 y las 15:00 horas

Finalmente se volvía a insistir en que como medida de seguridad se establecería un servicio de orden, convenientemente identificado y en que, al objeto de garantizar el normal desarrollo de la manifestación, ésta sería encabezada por los «miembros de la ejecutiva de cada una de las Secciones Estatales en el Inem de los sindicatos convocantes».

En estos mismos términos se reitera la solicitud tras una previa suspensión. La Resolución de la Delegación del Gobierno en Madrid de 23 de octubre de 2003, a pesar de que la propuesta es diferente, reproduce la argumentación de la denegación anterior en cuanto a las referencias a la doctrina del Tribunal Superior de Justicia (que reproduce en su integridad) y a la dificultad que al tráfico rodado generaría la manifestación, así como en relación con la secuencia horaria (que reproduce también íntegramente). Del mismo modo, se limita dicha resolución a insertar el informe desfavorable del Ayuntamiento de Madrid, que se asume y cuyo contenido, igualmente reitera en parte: al señalar que se trata de vías principales y afirmar que, en ningún caso, las posibles alternativas podrán absorber el tráfico. La única diferencia entre el informe del Ayuntamiento y la resolución recurrida consiste en la referencia a la agravación del colapso por tratarse de un viernes y celebrarse en hora punta y la observación de que el transporte público quedaría también afectado viéndose perjudicados un elevado número de ciudadanos, usuarios de las líneas.

5. Sobre dicha argumentación, que no tuvo en cuenta ninguna de las argumentaciones ofrecidas por los sindicatos convocantes, la autoridad gubernativa procedió a suprimir, es decir a prohibir, la concentración inicial ante el Ministerio de Administraciones Públicas, así como toda la manifestación desde ese punto hasta el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Únicamente se permitió, en consecuencia, la concentración final.

Semejante argumentación no sólo carece de razones fundadas de alteración del orden público, que son a las que este Tribunal vincula la posibilidad de prohibición, sino que, además, incumple el requisito de proporcionalidad al que debe someterse toda decisión limitativa del ejercicio del derecho de reunión y, en el presente supuesto, no puede perderse de vista que se ha prohibido la manifestación en su totalidad y se han reducido las dos concentraciones propuestas a una única concentración final de una hora.

Así debe señalarse que, al ejercer la autoridad gubernativa la facultad prevista en el artículo 10 de la Ley Orgánica 9/1983, no se ha argumentado «plena y racionalmente todo lo que motiva la modificación de lo pretendido por los organizadores de la manifestación», ni se han justificado adecuadamente «las modificaciones que introducían lo solicitado para evitar el peligro para personas, bienes o valores constitucionales», pese a ser esto lo afirmado por la Sentencia. Es cierto que la Delegación del Gobierno ha ofrecido algunos argumentos razonando los motivos que le han llevado a modificar la convocatoria y que los mismos atienden a otros derechos o valores constitucionales en juego (libertad de circulación de otros ciudadanos): el de que se trata de vías principales, que en éstas no se puede ejercer el derecho de expresión con libertad absoluta según la doctrina del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que no hay alternativas que puedan absorber el tráfico y que se trata de un viernes en hora punta (12:30 a 14:00 horas). Pero tales criterios que reiteran lo mantenido antes de que las organizaciones sindicales ofrecieran una alternativa, no tienen en cuenta la ofrecida por éstos, resultan meramente formales por carecer de una aplicación específica al caso infringiendo, de este modo, el requerimiento de reforzada motivación que este Tribunal impone a toda limitación de un derecho fundamental y, sobre todo ello, no atiende a los límites específicos contenidos en la Constitución del derecho de manifestación y reunión.

Aunque se afirma que el tráfico rodado y peatonal, así como los servicios de urgencia, se verían afectados y, con ello, los derechos de los ciudadanos, por el tipo de vía (impeditiva de alternativas), de hora (12:30 a 14:00 horas) y de día (viernes), se deja claro que se produce una afec-

tación, pero dicha afectación se ha valorado en términos abstractos pues no se atiende a aspectos tales como el número de participantes en la manifestación, a si la ocupación de las vías iba a ser total o parcial (como proponían los sindicatos), no se explica por qué se considera hora punta la de 12:30 a 14:00 cuando sin embargo en esta hora, en todas las comunicaciones sindicales se aludía a que estarían no ya en el Ministerio de Administraciones Públicas sino en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales alejados de lo que se califica de vías principales, no se justifica la imposibilidad de adoptar las medidas preventivas necesarias para conjurar los peligros que se afirman en la Sentencia impugnada y permitir el efectivo ejercicio del derecho fundamental. Tampoco se razona con detalle, sino en términos genéricos, los efectos sobre los servicios esenciales afectados, afirmándose que en las circunstancias que se describen, puede resultar imposible la circulación de vehículos de policía, bomberos, ambulancias, etc., sin que se justifique la imposibilidad de que tales servicios utilicen itinerarios alternativos limitándose la resolución a remitirse al informe del Ayuntamiento de Madrid respecto de la repercusión del tráfico sobre determinadas vías circulatorias de especial relevancia y en cuanto a la insuficiencia de las vías alternativas para absorber la elevada intensidad del tráfico.

Los necesarios razonamientos exigidos, de los que carece la resolución recurrida y la Sentencia que la ratifica, permitirían examinar si se cumple o no el límite específico contenido en la Constitución al derecho de manifestación y reunión relativo a que su ejercicio no produzca alteraciones del orden público con peligro para personas y bienes, interpretando este concepto este Tribunal Constitucional en el sentido de impedir «el normal desarrollo de la convivencia ciudadana en aspectos que afectan a la integridad física o moral de personas o a la integridad de bienes públicos o privados, ciertamente el normal funcionamiento de la vida colectiva puede verse alterado por múltiples factores que a su vez pueden afectar a bienes diversos. sin embargo sólo podrá entenderse afectado el orden público al que se refiere el precepto constitucional cuando el desorden externo en la calle ponga en peligro la integridad de personas o bienes» (STC 66/1995, FJ 3) debiéndose ponderar en relación con la invasión de calzadas todas las circunstancias específicas pues, incluso en circunstancias de densa circulación, como ahí decíamos, pueden darse casos de reuniones que por su hora, carácter festivo del día, previsible escaso número de asistentes o no obstrucción prolongada de calzadas lleven a la conclusión de que no existen razones fundadas de que la reunión va a producir un colapso circulatorio que altere el orden público con peligro para personas o bienes.

6. En efecto, junto a la falta de razonamientos en torno a la alteración del orden público en el sentido constitucionalmente señalado (o como consecuencia precisamente de ello), tampoco se aprecia la proporcionalidad exigida constitucionalmente.

Como hemos señalado, «para comprobar si la medida impeditiva del ejercicio del derecho de reunión supera el juicio de proporcionalidad exigible, es necesario constatar si cumple los siguientes tres requisitos o condiciones: si tal medida era susceptible de conseguir el objetivo propuesto –la garantía del orden público sin peligro para personas y bienes–; si, además, era necesaria en el sentido de que no existía otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia; y, finalmente, si la misma era proporcionada, en sentido estricto, es decir, ponderada o equilibrada por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto» (STC 66/1995, FJ 5).

En el presente caso la reducción de la propuesta de los convocantes de dos concentraciones a una y la anulación del desplazamiento de un Ministerio a otro, no cabe

duda de que permite alcanzar el fin perseguido de la protección del orden público con integridad de personas y bienes. Sin embargo no se aprecia la necesidad de la medida adoptada por la Delegación del Gobierno habida cuenta de que cabían medidas menos drásticas igualmente eficaces para la consecución de dicho fin, como ponía de manifiesto la modificación de la inicial convocatoria por parte de los propios sindicatos convocantes. Así, se ofrecía pasar de las vías principales a vías adyacentes, existía un compromiso de no interferir en el normal desarrollo del tráfico rodado y peatonal en la vía más relevante y se ofrecía el compromiso de actuar exclusivamente por un carril en el trayecto de Diego de León, pudiendo la autoridad gubernativa prever la circulación por el resto de vías. Las medidas menos drásticas podrían haber sido, igualmente, una modificación de la fecha, lo que no propuso la autoridad, o un itinerario alternativo que no modificara el objetivo perseguido por los promotores.

Finalmente, en cuanto al juicio de proporcionalidad en sentido estricto, es decir, de comprobar si la medida era equilibrada por derivarse de la misma más beneficios para el interés general que perjuicios sobre el derecho de reunión, tampoco se supera dicho juicio por cuanto no se han dado en ningún momento razones fundadas sobre las que sustentar en el caso concreto el interés general que se trataba de preservar (las alteraciones del orden público con peligro para personas y bienes) y lo único manifiesto es el perjuicio que para el derecho de reunión supuso la eliminación de la concentración ante el Ministerio de Administraciones Públicas, es decir ante uno de los sujetos directos afectados, y la imposibilidad de desplazarse haciendo pública la protesta y la reivindicación programada hasta el otro punto de concentración.

7. El restablecimiento del derecho fundamental vulnerado exige la anulación de la resolución administrativa a la que directa e inmediatamente resulta imputable la lesión del derecho de reunión y manifestación del sindicato recurrente, así como la de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que, al desestimar el recurso contencioso-administrativo deducido, dejó de reparar la vulneración producida por la Administración.

FALLO

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por la Unión Sindical Obrera y, en consecuencia:

1.º Declarar que ha sido vulnerado el derecho fundamental de reunión y manifestación (art. 21 CE) de la entidad recurrente.

2.º Restablecerla en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de la Resolución del Delegado del Gobierno en Madrid de 23 de octubre de 2003, así como la Sentencia núm. 1059 dictada por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid el 30 de octubre de 2003 en relación con el derecho de reunión de la Unión Sindical Obrera (USO).

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

Dada en Madrid, a veintidós de mayo de dos mil seis.–Guillermo Jiménez Sánchez.–Vicente Conde Martín de Hijas.–Elisa Pérez Vera.–Eugeni Gay Montalvo.–Ramón Rodríguez Arribas.–Pascual Sala Sánchez.–Firmado y rubricado.