

**Tribunal Superior de Justicia de Madrid**  
Sala de lo Contencioso-Administrativo  
**Sección Novena**  
C/ General Castaños, 1 - 28004  
33009730  
NIG: 28.079.00.3-2012/0003742



(01) 30020870698

## **Derechos de reunión 245/2012**

**Demandante:** CONFEDERACION REGIONAL DE MADRID Y CASTILLA LA MANCHA DE LA CONFEDERACION GENERAL DEL TRABAJO  
PROCURADOR D./Dña. VALENTINA LOPEZ VALERO

**Demandado:** Delegación de Gobierno Comunidad de Madrid. Mº de Política Territorial y Admón. Pública

NOTIFICACIONES A: CALLE: MIGUEL ANGEL, 0025 C.P.:28010 (Madrid)

ES COPIA

## **SENTENCIA Nº 203**

### **TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO SECCIÓN NOVENA**

**Ilmos. Sres.**

**Presidente:**

D. Ramón Verón Olarte

**Magistrados:**

D. Juan Miguel Massigoge Benegiu

Dª Berta Santillán Pedrosa

En la Villa de Madrid, a veintiocho de marzo de dos mil doce.

Visto por la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid el presente recurso contencioso-administrativo nº 245/12 seguido por los trámites del proceso especial regulado en el art. 133 de la Ley 27/98 de 13 de julio de Procedimiento para la Protección de los Derechos Fundamentales de la persona relativo al Derecho de Reunión interpuesto por la Procuradora de los Tribunales Sra. López Valero en nombre y representación de la Confederación Regional de Madrid y Castilla La Mancha de la Confederación General del Trabajo (CGT) contra la resolución de fecha 21 de marzo de 2012 de la Delegación del Gobierno en Madrid, habiendo sido parte la Administración demandada representada por el Abogado del Estado y el Mº Fiscal en defensa de la legalidad.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** La representación de la Confederación Regional de Madrid Castilla-La Mancha de la Confederación General del Trabajo (CGT) y Sindicato Único de Trabajadores Solidaridad Obrera comunicó a la Delegación del Gobierno en Madrid mediante escrito de 20-03-12 (tras reunión mantenida en la Delegación del Gobierno el 06-03-12) la intención de celebrar una manifestación el día 29-03-12 a las 19:30 horas con el recorrido desde la Plaza de la Beata María Ana de Jesús siguiendo el itinerario por el Paseo de las Delicias, Glorieta de Carlos V y Paseo del Prado con final de recorrido en la Plaza de Neptuno.

**SEGUNDO.-** La Delegación del Gobierno en Madrid dictó resolución en fecha 21-03-12 en la que se acuerda:

*“Primero: La manifestación convocada por D. Francisco Tomás Rodríguez Guerrero y D. Manuel Fernández Suárez, en representación de la CGT y Solidaridad Obrera respectivamente se realizará, desde las 19:00 a las 21:00 horas, por el itinerario siguiente:*

*1º.- La manifestación se iniciará en el Paseo de las Delicias, adelantando la cabecera lo que sea necesario para que la cola de la misma no interrumpa la circulación en el cruce de la calle de Embajadores con la Plaza de la Beata María Ana de Jesús.*

*2º.- Iniciada la marcha discurrirá por el Paseo de las Delicias, ocupando tres carriles del sentido de la marcha y dejando libres el resto de los carriles para el paso de vehículos de emergencias y de servicio público.*

*3º.- La manifestación finalizará en la Plaza de Sánchez Bustillo, frente al Museo Reina Sofía, sin obstaculizar el libre acceso y funcionamiento de dicho museo y del resto de edificios y establecimientos públicos ubicados en dicha plaza.*

*Segundo: Dado que la responsabilidad del acto corresponde a los organizadores, deberán adoptarse por los mismos las medidas de seguridad previstas en los artículos 4 y 9 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, Reguladora del Derecho de Reunión, modificada por la Ley Orgánica 9/1999 de 21 de abril.*

*Asimismo deberán ser atendidas por parte de los organizadores y participantes en dicha reunión las indicaciones de los responsables de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad dirigidas a ordenar el normal desarrollo de la misma, con el fin de no perturbar el libre ejercicio de los demás ciudadanos de sus derechos y libertades y para hacer posible la prestación de servicios públicos esenciales y mantenimiento de la seguridad ciudadana.*

*Tercero: El derecho de reunión deberá desarrollarse en los términos fijados en esta resolución.”*

**TERCERO.-** Notificada la anterior resolución la actora interpone en fecha 22-

03-12 el presente recurso contencioso-administrativo al amparo del art. 122 LJ por entender que dicha resolución vulnera el derecho fundamental de reunión amparado por el art. 21.2 CE.

**CUARTO.-** Por Diligencia de Ordenación de 22-03-12 se señala vista convocando al efecto al Mº Fiscal, al Abogado del Estado y a la parte recurrente para el día 27-03-12 a las 9,30 horas.

**QUINTO.-** En dicho acto las partes formularon las pertinentes alegaciones como consta en la grabación efectuada.

**SEXTO.-** Terminada la exposición de las alegaciones el Presidente da por concluida la vista pública quedando el recurso pendiente de votación y fallo.

Siendo Ponente el Magistrado Iltmo. Sr. D. Juan Miguel Massigoge Benegiu.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** A través del presente recurso jurisdiccional la Procuradora de los Tribunales Sra. López Valero en nombre y representación de la confederación Regional de Madrid y Castilla La Mancha de la Confederación General del Trabajo (CGT) impugna la resolución de la Delegación del Gobierno en Madrid de fecha 21-03-12 por la que se altera el itinerario y hora de inicio a través del cual la actora deseaba manifestarse.

**SEGUNDO.-** La resolución impugnada en esencia modifica la hora de inicio de la manifestación (de 7,30 horas a 7 horas) fijando como límite las 21 horas estableciendo que la misma ha de finalizar en la Plaza de Sánchez Bustillo frente al Museo Reina Sofía, suprimiendo, en definitiva, el tramo de recorrido solicitado desde la Glorieta Carlos V por el Paseo del Prado hasta la Plaza de Neptuno.

Dicha resolución se fundamenta, resumidamente expuesto, el informe del Ayuntamiento de Madrid desaconsejando la manifestación en el recorrido comunicado al discurrir por vías prioritarias de circulación afectando al eje fundamental de comunicación Norte-Sur que soporta una elevada densidad de tráfico, situación agravada por concurrir el mismo día y en horarios coincidentes otras dos manifestaciones en la zona Centro de Madrid con recorrido entre Plaza de Neptuno y

Puerta del Sol y Plaza del Emperador Carlos V a Plaza de Jacinto Benavente que originarán numerosos costes de circulación afectando a los ejes de circulación Norte-Sur y Este-Oeste y en grave afectación de la almendra Central de Madrid con especial incidencia en la seguridad (ambulancias, bomberos, policía, etc...) y otros servicios esenciales como el transporte público.

**TERCERO.-** La parte recurrente, discrepando de tales razones viene a sostener que la resolución impugnada no se encuentra debidamente fundamentada tratándose de un recorrido de unos 2,5 km no realmente excesivo, de un número de participantes no excesivamente elevado que permite un avance rápido de la manifestación.

Por otra parte el hecho de que existan convocadas otras manifestaciones en la zona puede llegar a permitir un mejor control conjunto de las mismas.

Asimismo entiende que el Paseo del Prado tiene muchos carriles que permiten compaginar el tráfico y la manifestación siendo así que el transporte público en un día de huelga general ha de verse lógicamente disminuido.

Entiende, en resumen que, a la vista de los razonamientos de la resolución impugnada no se cumplen los requisitos previstos en el art. 10 de la L.O. 9/83 de 15 de julio para la modificación de las circunstancias de la manifestación comunicada solicitando la revocación de la misma.

Aporta finalmente croquis de la zona afectada.

El Abogado del Estado se opone a las alegaciones de la actora poniendo de relieve la concurrencia de 3 manifestaciones en la zona el mismo día y con horarios concurrentes que afectan gravemente a la almendra central de Madrid cuyo acceso se pretende garantizar con la modificación establecida teniendo en cuenta la concurrencia de una huelga general en el mismo día que determina la reducción de servicios esenciales, como el transporte que por lo tanto han de protegerse en su desarrollo con mayor intensidad solicitando, en definitiva, la desestimación del recurso contencioso-administrativo.

El Ministerio Fiscal coincide con las consideraciones del Abogado del Estado considerando que la resolución impugnada se encuentra motivada y resulta aplicando el principio de proporcionalidad sin impedirse el ejercicio del derecho de manifestación.

En el trámite de conclusiones las partes reiteran las alegaciones ya formuladas.

Así pues, la cuestión que debe ahora resolverse es la de si el acto recurrido vulnera o no el art. 21 CE, o lo que es lo mismo, si la modificación del itinerario de la manifestación comunicada por la actora se encuentra suficientemente justificado y en

todo caso la decisión que se adopte únicamente podrá mantener o revocar la modificación propuesta a tenor de lo establecido en el art. 122.3 LJ.

**CUARTO.-** La Sentencia del TC 90/06, de 27 de marzo, recoge, en su fundamento de derecho segundo, un resumen de la doctrina de dicho Tribunal en esta materia:

*“a) El derecho de reunión, según ha reiterado este Tribunal, es una manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercitada a través de una asociación transitoria de personas, que opera a modo de técnica instrumental puesta al servicio del intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas y reivindicaciones. También hemos declarado el relieve fundamental de este derecho –cauce del principio democrático participativo- en un Estado social y democrático de Derecho como el proclamado en la Constitución EDL 1978/3879 (por todas, SSTC 85/1988, de 28 de abril, FJ 2 EDJ1988/401, y 284/2005, de 7 de noviembre, FJ 3 EDJ2005/18764).*

*b) No obstante, 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. 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 (STC 284/2005, de 7 de noviembre, FJ 3 EDJ2005/1987764). También hemos afirmado que, para que pueda prohibirse una concentración, no basta la mera sospecha o 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, de que la concentración producirá con toda certeza el referido desorden público. Si en ese proceso lógico 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. 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 deben ejercer proporcionadamente, proponiendo las modificaciones que permitan el ejercicio del derecho antes de prohibir una concentración por esta causa (STS 66/1995, DE 8 DE MAYO, FJ 3 EDJ1995/2054).*

*c) Además, sobre las alteraciones del orden público que ocasionan las concentraciones que afectan a la circulación de vehículos por vías de tránsito público este Tribunal tiene declarado 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 instrumental de las calzadas, reconociendo que la celebración de este tipo de reuniones suele producir trastornos y restricciones en la*

*circulación de personas y de vehículos (SSTC 59/1990, de 29 de marzo, FJ 8 EDJ1990/3535; 66/1995, de 8 de mayo, FJ 3 EDJ1995/2054 ). 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, de 8 de mayo, FJ 3). Y por esta razón hemos entendido que 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 tales 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 CE las restricciones del tráfico que conlleva el ejercicio del derecho de manifestación (STC 42/2000, de 14 de febrero, FJ 4 EDJ2000/1158).*

*d) Para prohibir una concentración, los poderes públicos, especialmente la autoridad gubernativa, deberán proceder a una ponderación de las circunstancias concurrentes y, atendiendo a la existencia de razones fundadas, deberán motivar la resolución correspondiente, señalando las razones que les han llevado a la conclusión que, de celebrarse, se producirá la alteración del orden público proscrita, así como habrán de justificar la imposibilidad de adoptar las medidas preventivas necesarias para conjurar esos peligros y permitir el efectivo ejercicio del derecho fundamental. En este sentido 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. Según tenemos declarado, sólo podrá restringirse el ejercicio del derecho de reunión cuando estas medidas preventivas resulten imposibles de adoptar previsiblemente no puedan conducir a que se alcance el fin propuesto, porque, por ejemplo, no permitan hacer accesible la zona afectada, o bien sean desproporcionadas, por ejemplo, cuando los posibles itinerarios alternativos supongan retrasos o rodeos irrazonables (SSTC 66/1995, de 8 de mayo, FJ 3 EDJ1995/2054 ; y 284/2005, de 7 de noviembre, FJ 3 EDJ2005/187764 ). También tenemos declarado que cuando 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 EDL1983/8279 y proponer las modificaciones de fecha, lugar o duración al objeto de que la reunión pueda celebrarse” (SSTC 66/1995, de 8 de mayo, FJ 3).*

e) Finalmente, sobre la notificación de la resolución gubernativa fuera del plazo legal de setenta y dos horas, este Tribunal ha señalado que el cumplimiento del plazo no es ajeno al control jurisdiccional de la constitucionalidad de la medida prohibitiva y deberá aplicarse siempre que la resolución gubernativa sea extemporánea, como garantía del referido derecho fundamental. “Concretamente, ese retraso puede vulnerar el derecho consagrado en el art. 21 CE y tener, por tanto, trascendencia constitucional cuando, por ejemplo, responda a un ánimo dilatorio con el objetivo de impedir o entorpecer el ejercicio del derecho o cuando impida que los órganos judiciales se pronuncien con anterioridad a la fecha de celebración de la concentración programada por los organizadores” (STC 66/1995, de 8 de mayo, FJ 2 EDJ2005/187764)”.

**QUINTO.-** En el caso concreto que ahora se examina ha de tenerse en cuenta que la resolución impugnada concreta en su Fundamento de Derecho Tercero lo siguiente:

*“Tercero: El informe que ha emitido el Ayuntamiento de Madrid, al amparo del art. 9.2 de la L.O. 9/1983, desaconseja la celebración de la manifestación por el recorrido comunicado por los organizadores ya que discurre por vías prioritarias de circulación de vehículos, afectando al eje de comunicación fundamental para la movilidad ciudadana, eje Norte-Sur (Glorieta del Emperador Carlos V – Paseo del Prado – Plaza de Cánovas del Castillo), que soporta una alta densidad de tráfico (más de 220.000 vehículos en conjunto). Cualquier incidencia que se produzca en el mismo repercutirá finalmente en toda la almendra central de la ciudad.*

*La situación descrita en el informe municipal se vería agravada por el hecho de que, el mismo día 29 y en horarios coincidentes están convocadas otras dos manifestaciones en la zona centro de Madrid:*

*-Manifestación convocada por CC.OO y UGT con recorrido entre la Plaza de Neptuno y la Puerta del Sol.*

*-Manifestación convocada por Plataforma de la EMT y otros sindicatos desde la Plaza del Emperador Carlos V a la Plaza de Jacinto Benavente.*

*Dada la previsión de una alta participación en dichas manifestaciones se habrán de realizar de forma inevitable numerosos cortes de circulación, afectando a los ejes de circulación Norte Sur y Este-Oeste, y en definitiva a toda la zona centro de la capital.”*

En el Fundamento de Derecho Quinto se precisa textualmente:

*“QUINTO: En el presente caso se considera que la celebración de la manifestación, con el recorrido tan extenso que proponen los organizadores, y habida cuenta de la concurrencia de otras manifestaciones a la misma hora en el centro de la ciudad, implica una grave afectación de la almendra central de Madrid, así como a la prestación de servicios esenciales con incidencia en la seguridad (ambulancias, bomberos, policía,...), desde la perspectiva del artículo 21.2 de la Constitución, y a*

*otros servicios esenciales –como el transporte público-. Por otro lado existen otros Derechos fundamentales del resto de personas, también dignos de protección, que por más que la protesta y reivindicación de los convocantes sea legítima y respetuosa conforme a derecho, no pueden perturbar en el ejercicio de su derecho a la libertad de movimientos (art. 19 CE).”*

**SEXTO.-** Ciertamente esta Sección se ha manifestado ya en anteriores resoluciones en relación con manifestaciones cuyo recorrido afecta a los principales ejes de circulación Este-Oeste y Norte-Sur de esta capital en buena parte de su recorrido pero ello siempre teniendo en cuenta las características concretas de cada manifestación y la susceptibilidad de corte conjunto o completo de tales ejes de circulación.

En el caso examinado el tramo del recorrido no autorizado por la resolución impugnada comprende el de Paseo del Prado, desde la Plaza del Emperador Carlos V hasta la Plaza de Cánovas del Castillo pero es lo cierto que en dicho tramo, de una longitud no excesiva el Paseo del Prado dispone de carriles de circulación laterales y de varios centrales que permiten, con una adecuada ordenación del tráfico, posibilitar el recorrido de una manifestación no excesivamente multitudinaria, sin que deba producirse un corte completo de la circulación que es susceptible de ser mantenida si bien lógicamente, con mayores dificultades de las ordinarias y sin verse afectados ejes principales de circulación Este-Oeste, cuestión respecto a la que la resolución impugnada e informe del Ayuntamiento de Madrid no efectúan precisión alguna.

**SÉPTIMO.-** En lo que respecta a la segunda circunstancia puesta de manifiesto por la resolución impugnada relativa a la concurrencia el mismo día de otras dos manifestaciones una de ellas convocada por UGT y CC.OO con recorrido entre Plaza de Neptuno (Cánovas del Castillo), Calle Alcalá y Puerta del Sol y la otra convocada por la Plataforma de la EMT y otros sindicatos desde la Plaza del Emperador Carlos V por la Calle Atocha hasta la Plaza Jacinto Benavente que juntamente con la que se analiza determinarían una grave afectación a la denominada almendra Central de Madrid al imposibilitar prácticamente su acceso para servicios esenciales (ambulancias, bomberos, policía...), han de tenerse en cuenta las circunstancias siguientes:

a) Estamos en presencia de manifestaciones dinámicas que avanzan a lo largo de su recorrido y no estáticas o concentraciones lo que altera lógicamente la situación en relación con el tráfico a medida del desarrollo de aquel.

b) Teniendo en cuenta los horarios de inicio, duración prevista y recorridos de las citadas manifestaciones pueden obtenerse las conclusiones siguientes:

1) La manifestación que aquí se examina comenzaría a las 19 horas recorriendo el Paseo de las Delicias concluyendo sobre las 21 horas en la Plaza de Cánovas del Castillo con lo que resulta previsible que el acceso por calles laterales desde el Paseo del



Prado hasta la mencionada Plaza al núcleo Central de Madrid mencionado se viese imposibilitado desde aproximadamente las 20:00 a las 21:00 horas.

2) La manifestación convocada por CC.OO y UGT comienza a las 18:00 horas en la Plaza de Cánovas del Castillo girando por la calle de Alcalá en la Plaza de Cibeles con lo que es perfectamente previsible que a partir de las 20:00 horas se encontrase libre el tramo del Paseo del Prado comprendido entre tales plazas, lo que permitiría el acceso desde el mismo a la citada almendra Central de Madrid hora en que como hemos dicho se encontraría impedido el acceso desde el Paseo del Prado por la manifestación que examinamos.

3) La manifestación convocada por la Plataforma Sindical EMT y otros sindicatos con recorrido por la calle de Atocha con comienzo a las 19:00 horas en la Plaza del Emperador Carlos V y final a las 21:00 horas en la Plaza de Jacinto Benavente se encontraría también, previsiblemente, a las 20:00 horas en la mitad de su recorrido, con lo que el acceso al núcleo central de Madrid podría también efectuarse desde la primera parte de la calle Atocha.

Así pues, no puede entenderse acreditada la imposibilidad de acceso a dicho núcleo central a falta también de precisiones al respecto en la resolución impugnada, teniendo en cuenta el discurrir y avance de las manifestaciones según se ha expuesto, ni por lo tanto la completa imposibilidad de la prestación de los servicios esenciales con incidencia en la seguridad de personas o bienes resultando que las evidentes y lógicas dificultades en el acceso a la zona mencionada pueden ser paliadas con una atenta ordenación del tráfico en función de los horarios a que hemos hecho mención.

Ha de concluirse, por lo tanto, en que en el caso presente en atención a la doctrina Constitucional antes expuesta y al examen de las concretas circunstancias examinadas resulta infringido el criterio de proporcionalidad en la modificación efectuada por la resolución impugnada en el recorrido comunicada por la actora con infracción del Derecho de Reunión amparado por el art. 21 CE.

**OCTAVO.-** Las costas han de imponerse a la parte demandada de conformidad con el art. 139.1 LJ, de conformidad con la redacción del art. 3.11 de la Ley 37/11 de 10 de octubre quedando establecidas en un máximo de 600 € de honorarios de abogado de la recurrente.

Por todo lo anterior, en el nombre de S.M. el Rey y por la autoridad que nos confiere el Pueblo Español.

## FALLAMOS

Que ESTIMANDO el presente recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Procuradora de los Tribunales Sra. López Valero en nombre y representación de la Confederación Regional de Madrid y Castilla la Mancha de la Confederación General del Trabajo (CGT) contra la resolución de la Delegación del Gobierno en Madrid de fecha 21 de marzo del 2012, debemos declarar y declaramos que la misma infringe el art. 21 de la CE anulándola en consecuencia.

Procede imponer las costas a la parte demandada en función de lo expuesto en el Fundamento de Derecho octavo.

Así, por esta nuestra sentencia, juzgando, lo pronunciamos mandamos y firmamos.

**PUBLICACION:** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Magistrado Ilmo. Sr. D. Juan Miguel Massigoge Benegiu, Ponente que ha sido para la resolución del presente recurso, estando celebrando audiencia pública esta Sala, de lo que, como Secretario de la misma doy fe.