



SENTENCIA 66/1995, de 8 de mayo (BOE núm. 140, de 13 de junio de 1995)

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don José Gabaldón López, Presidente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Carles Viver Pi-Sunyer y don Tomás S. Vives Antón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY la siguiente SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1.693/92 promovido por la Federación de Banca, Ahorro, Seguros y Oficinas de la Unión General de Trabajadores (FEBASO-UGT), representada por el Procurador de los Tribunales don Roberto Granizo Palomeque, y asistida por el Letrado don Manuel de la Rocha Rubí, contra la Sentencia de la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 4 de junio de 1992, sobre prohibición de concentración. Han intervenido el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Juzgado de Guardia, el día 27 de junio de 1992, registrado en este Tribunal el día 29 siguiente, don Roberto Granizo Palomeque, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de la Federación de Banca, Ahorro, Seguros y Oficinas de la Unión General de Trabajadores (FEBASO-UGT), interpone recurso de amparo contra la Sentencia de la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 4 de junio de 1992, que confirma la Resolución de la Delegación del Gobierno en Madrid, de 25 de mayo de 1992, sobre prohibición de concentración.

2. La demanda de amparo se basa, en síntesis, en los siguientes hechos:

a) Con fecha 22 de mayo de 1992, la Federación de Banca, Ahorro, Seguros y Oficinas de la Unión General de Trabajadores (FEBASO-UGT), al amparo del art. 21 C.E. y de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión, puso en conocimiento de la autoridad gubernativa el propósito de celebrar una concentración de dos horas y media de



duración en la Plaza de Canalejas–metro Sevilla, a las trece horas del día 5 de junio de 1992, al objeto de apoyar la negociación del Convenio de la Banca Privada.

En la mencionada comunicación se hacían constar como medidas de seguridad previstas por los organizadores la existencia de un servicio de orden a cargo de los convocantes, FEBASO– UGT y FEBASO–CC.OO., "sin perjuicio de las que pudiera adoptar la autoridad gubernativa".

b) La Delegación del Gobierno en Madrid, por Resolución de fecha 25 de mayo de 1992, acordó prohibir la concentración convocada, debido a que el lugar elegido por los convocantes –la Plaza de Canalejas– "constituye una zona de elevadísima intensidad media en la circulación de vehículos, debido a la realización de obras y, por consiguiente, cortes de tráfico en la c/Carrera de San Jerónimo y zonas adyacentes. La realización de una concentración en el itinerario fijado por los convocantes (Plaza de Canalejas) provocaría un total colapso de tráfico, que afectaría no sólo a la Plaza de Canalejas sino también a la Puerta del Sol, Calle de Alcalá, Gran Vía y Plaza de la Cibeles, las cuales constituyen principales ejes circulatorios esenciales lo que motiva una importante aglomeración de medios de transporte, tanto públicos como privados" (Considerando tercero). En definitiva, la Delegación del Gobierno consideró que la concentración convocada iba a incidir gravemente en la perturbación del tráfico y el orden público ciudadano si se mantenía el itinerario comunicado, concurriendo en consecuencia las razones previstas en el art. 10 de la Ley Orgánica 9/1983 (Considerando quinto), por lo que acordó prohibir la concentración.

c) Contra la citada Resolución, la demandante de amparo interpuso recurso contencioso–administrativo por la vía de la Ley 62/1978, que fue desestimado por Sentencia de la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso–Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 4 de junio de 1992, en cuya parte dispositiva se declara que aquella Resolución no infringe el art. 21 C.E.

3. En la demanda de amparo se invoca, frente a la Resolución gubernativa y la Sentencia que la confirma, la lesión del derecho de reunión proclamado en el art. 21 C.E. Con cita de la doctrina de este Tribunal relativa al derecho fundamental supuestamente vulnerado, y haciendo especial mención a la STC 59/1990, cuyos fundamentos jurídicos se transcriben, la demandante de amparo sostiene, en primer lugar, que la extemporaneidad de la decisión gubernativa –dado que le fue notificada transcurrido ya el plazo de cuarenta y ocho horas que establece el art. 10 de la Ley Orgánica 9/1983– ha vulnerado el contenido fundamental del derecho de reunión, pues se trata de un plazo de caducidad o silencio positivo y conlleva que, si la Autoridad lo deja pasar, está entendiendo que no encuentra impedimento para prohibir o proponer la modificación de la manifestación, ya que los plazos que aquella Ley establece constituyen una auténtica condición o presupuesto para el ejercicio constitucional del derecho de reunión, como tiene declarado este



Tribunal (STC 36/1982, fundamento jurídico 6º).

A continuación, se refiere como circunstancias concurrentes más significativas del supuesto de autos que la concentración había sido convocada por los sindicatos del sector que tienen el carácter de más representativos; que el acto tenía una relevancia socio-laboral colectiva y sectorial indudable, pues la concentración se planteaba como apoyo a la negociación colectiva en un momento crítico de la negociación del convenio del sector; que el lugar elegido era idóneo para la convocatoria, ya que en él se concentran importantes y numerosas oficinas de los principales Bancos del país; que la convocatoria lo era para una concentración, es decir, para una reunión estática lo que minimiza el efecto sobre la circulación y en un espacio físico que dejaba libre la circulación por la Carrera de San Jerónimo y la Plaza de Canalejas, por un lado, y por la calle de Alcalá, por otro, dificultando únicamente en pequeña medida el tráfico proveniente de la Puerta del Sol y vías menores; y, finalmente, que en años anteriores se habían celebrado concentraciones similares del sector de la Banca. De las circunstancias referidas y de la doctrina de este Tribunal recogida en la STC 59/1990, se desprende con claridad –afirma la demandante– que la decisión gubernativa ha sido manifiestamente desproporcionada en perjuicio del derecho de reunión, que, en consecuencia, ha resultado ignorado por dicha autoridad y no tutelado por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

En efecto, de la Resolución de la Delegación del Gobierno en Madrid se desprende, en primer lugar, que parte de un dato incierto, como es el que se cortaría el tráfico de la Plaza de Canalejas y de la calle de Alcalá, y de una valoración injustificada, como es la de que colapsaría el tráfico totalmente, y, en segundo lugar, que en su consideración jurídica reduce el problema a una cuestión de seguridad vial y orden público como perturbación del tráfico, sin contemplar la garantía del derecho de reunión y contra la citada doctrina constitucional. Debiendo señalarse, además, que la falta de propuesta de modificación del lugar u horario de la concentración constituye un signo de la falta de diligencia y sensibilidad en la protección del derecho de reunión. Por su parte, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, dadas las dudas que le suscitaba la prohibición, debió primar el principio de máxima protección de los derechos fundamentales y, sin embargo, en su Sentencia desarrolla una construcción jurídica "objetiva" o "codificadora" del contenido del derecho de reunión, de forma que su límite no derivaría de otros derechos en presencia, sino el dato objetivo de que alguien se pretenda manifestar en tal o cual vía pública.

Por ello, suplica la nulidad de las resoluciones administrativa y judicial impugnadas por vulnerar el art. 21 C.E.

4. Por providencia, de 1 de febrero de 1993, la Sección Cuarta acordó admitir a trámite la demanda de amparo y, a tenor de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, dirigir atenta comunicación a



la Delegación del Gobierno en Madrid, a fin de que, en un plazo que no superior a diez días, remitiera certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al expediente en el que recayó la Resolución que acordaba prohibir la concentración convocada por la recurrente. Asimismo, acordó dirigir atenta comunicación a la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid a fin de que, en el plazo no superior a diez días remitiera certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al recurso núm. 940/94, acordándose asimismo el emplazamiento de quienes hubiesen sido parte en el proceso, excepto la parte recurrente en amparo, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer en el presente proceso constitucional.

5. Mediante escrito presentado en el Registro de este Tribunal el día 4 de enero de 1993, el Abogado del Estado solicitó que se le tuviera por personado en el proceso de amparo. Por providencia de 8 de marzo de 1993, se le tuvo por personado y parte en el procedimiento. Asimismo se acordó acusar recibo de las actuaciones remitidas a la Delegación del Gobierno de Madrid y a la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 52 LOTC, dar vista de las actuaciones del recurso, por el plazo de veinte días, a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, para que formularan las alegaciones que a su derecho conviniesen.

6. La representación procesal de la Federación actora presentó sus alegaciones mediante escrito que tuvo entrada en este Tribunal el día 12 de abril de 1993, en el que ratificó íntegramente el escrito de interposición del recurso de amparo, dando por reproducidos sus fundamentos jurídicos.

7. El Abogado del Estado formuló sus alegaciones mediante escrito que fue registrado el día 6 de abril de 1993. Tras resumir los motivos en los que la Federación recurrente fundamenta su solicitud de amparo, recuerda el contenido de los arts. 11 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos, y 21.1 C.E., y cita las SSTC [33/1982](#), [123/1984](#), [85/1988](#) y [59/1990](#) en las que el Tribunal se ha pronunciado acerca del derecho de reunión, sus elementos configuradores, y sus límites. Señala esta representación procesal que en la Resolución de la Delegación del Gobierno en Madrid se ha realizado un juicio de proporcionalidad para prohibir la reunión, pues se tiene en cuenta tanto el lugar de concentración como la hora de la celebración de la misma, y la limitación que tal concentración supondría respecto a los derechos de terceros; tras exponer tales extremos refiere que la Delegación del Gobierno optó por prohibir la concentración "por incidir gravemente en la perturbación del tráfico y del orden ciudadano, si se mantiene el itinerario comunicado" y que si se hubiera propuesto por la Federación un lugar distinto, la concentración podría haberse autorizado; los convocantes no propusieron un lugar distinto para su práctica. Finalmente, aduce esta parte que el mínimo retraso en la notificación de la Resolución prohibiendo la concentración carece de trascendencia práctica y no ha restringido los derechos de la recurrente.



En definitiva, fue la posible vulneración del orden público lo que motivó la prohibición de la concentración convocada y no se ha vulnerado, en modo alguno, el art. 21 C.E., por lo que termina suplicando a este Tribunal que dicte Sentencia denegando el amparo solicitado.

8. El Ministerio Fiscal presentó sus alegaciones mediante escrito que tuvo entrada en este Tribunal el día 14 de abril de 1993. Comienza analizando la extemporaneidad de la Resolución administrativa impugnada, y, de acuerdo con la argumentación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, afirma que la irregularidad en orden al plazo no es determinante de ninguna vulneración constitucional, por cuanto la actora ha podido acudir a la instancia jurisdiccional para revisar si la misma vulnera el art. 21 C.E. Afirma que si bien el silencio de la Administración no puede tener efectos positivos, las circunstancias concurrentes sí interesan para el análisis del segundo motivo de amparo relativo a la falta de proporcionalidad del Acuerdo prohibitivo de la celebración. Por lo que se refiere al fondo del asunto, señala el Ministerio Público que tanto la Delegación del Gobierno en Madrid como la Sala de lo Contencioso-Administrativo estiman que se ha cumplido la *conditio iuris* exigida para la prohibición del acto, consistente en la existencia de razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas y bienes. El bien jurídico puesto en peligro sería la seguridad vial, que se integra en el concepto más amplio de seguridad pública. Sin embargo, las resoluciones administrativa y judicial olvidan que los conceptos jurídicos indeterminados de alteración del orden público y de peligro para personas y bienes no son coincidentes sino que deben concurrir acumulativamente; se intenta justificar la alteración del orden público sobre la base de la posible dificultad para ejercer el derecho a la libre circulación reconocido en el art. 19 C.E., pero no se hace mención a ningún otro peligro para personas o bienes, con ello, continua el Ministerio Fiscal, se olvida la doctrina de este Tribunal al respecto y cita la [STC 59/1990](#). Afirma que en el caso examinado no puede deducirse ninguna presión de violencia física o moral, y que la alteración de la libre circulación de los ciudadanos no manifestantes podría haberse paliado por otros medios distintos a la prohibición del acto; sin embargo, la Delegación del Gobierno en Madrid no tomó ninguna medida tendente a posibilitar el ejercicio del derecho de reunión, ni a modificar las condiciones, sino que se limitó a prohibirla sin motivar suficientemente el único supuesto constitucionalmente posible: el peligro para personas o bienes. En el supuesto que la Administración entendiera gravemente impropio la concentración prevista, podía haber intentado paliar las consecuencias ofreciendo otro lugar, fecha u hora, e intentar remover los obstáculos que impiden la libertad del individuo, dando cumplimiento a lo dispuesto en el art. 9.2 C.E., mediante un adecuado aporte de medidas de seguridad y control del tráfico. La interpretación de la legalidad no fue la más favorable al ejercicio del derecho fundamental. Tampoco los poderes públicos fueron diligentes en el cumplimiento de los plazos legales, y dificultaron que la recurrente propusiera alguna alternativa. Con todo ello, concluye, se ha vulnerado el art. 21 C.E., pues no concurren los requisitos legales para prohibir la concentración



como la proporcionalidad que debe regir en toda limitación de un derecho fundamental. Termina solicitando de este Tribunal que dicte Sentencia otorgando el amparo por cuanto del proceso resulta la quiebra del art. 21 C.E.

9. Por providencia de 4 de mayo de 1995, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 8 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de amparo se dirige contra la Resolución de la Delegación del Gobierno en Madrid, de 25 de mayo de 1992, que prohíbe la celebración de una concentración convocada por la Federación actora, por estimar que "el lugar elegido por los convocantes (...) constituye una zona de elevadísima intensidad media en la circulación de vehículos", en la que la reunión programada "provocaría un total colapso de tráfico, que afectaría (...) a ejes circulatorios esenciales" así como a la seguridad vial que "se integra en (...) la seguridad pública y es fundamental para garantizar los servicios públicos esenciales en zona de paso y ejes de tránsito básicos para la ciudad (policía, bomberos, ambulancias ...)", por todo ello concluye que "la realización de la concentración convocada (...) va a incidir gravemente en la perturbación del tráfico y el orden público ciudadano (...) concurriendo en consecuencia las razones previstas en el art. 10 de la Ley Orgánica 9/83", es decir, "razones fundadas de que puedan producirse alteraciones del orden público, con peligro para las personas o bienes".

Esta Resolución fue posteriormente confirmada por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 4 de junio de 1992, también recurrida en el presente proceso constitucional de amparo. El órgano judicial consideró que en el caso de autos existían efectivamente motivos suficientes para prohibir el ejercicio del derecho fundamental de reunión en lugar de tránsito público y, en consecuencia, desestimó el recurso contencioso- administrativo deducido por el cauce de la Ley 62/1978 contra la citada Resolución de la Delegación del Gobierno.

Nos hallamos, pues, ante un recurso de los previstos en el art. 43 LOTC, cuyo objeto es el acuerdo gubernativo impeditivo de la concentración proyectada.

Las peticiones formuladas por las partes en este proceso de amparo, así como los hechos y las alegaciones que las fundan, han sido ya reseñadas en los Antecedentes por lo que podemos entrar, sin necesidad de reiterar estos extremos, en el enjuiciamiento de las tres cuestiones planteadas, a saber: las consecuencias que derivan de la extemporaneidad de la prohibición gubernativa; la constitucionalidad o no de la aplicación al caso del límite al ejercicio del derecho de reunión establecido en los arts. 21.2 C.E. y 10 de la L.O. 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión; y, finalmente, la denunciada falta de proporcionalidad de la medida adoptada al no haber ejercido la autoridad gubernativa la facultad de proponer la modificación



de la fecha, lugar o duración de la concentración prevista en ese mismo precepto de la L.O. 9/1983.

2. Respecto de la primera de estas cuestiones, la Federación recurrente sostiene que vulnera su derecho de reunión en lugares de tránsito público el hecho de que la Resolución prohibiendo la concentración por ella convocada se haya adoptado una vez sobrepasado el plazo máximo de cuarenta y ocho horas establecido en el art. 10 de la L.O. 9/1983 . Para fundamentar esta tesis cita la STC 36/1982 y, a partir de la misma, configura el referido plazo como un plazo de caducidad o como un supuesto de silencio positivo que limita la facultad atribuida a la autoridad gubernativa, de manera que el transcurso del mismo sin un pronunciamiento expreso, implica que esa autoridad no encuentra motivos para prohibir o proponer la modificación de la concentración. Por ello, a su juicio, la extemporaneidad de la Resolución conculca el contenido esencial del citado derecho fundamental.

En relación con la facultad de la autoridad gubernativa que venimos analizando, este Tribunal ha declarado que el deber de comunicación previsto en el art. 8 de la L.O. 9/1983 no constituye una solicitud de autorización –pues el ejercicio de ese derecho fundamental se impone por su eficacia inmediata y directa, sin que pueda conceptuarse como un derecho de configuración legal–, sino tan sólo una declaración de conocimiento a fin de que la autoridad administrativa pueda adoptar las medidas pertinentes para posibilitar tanto el ejercicio en libertad del derecho de los manifestantes, como la protección de derechos y bienes de titularidad de terceros, estando legitimada en orden a alcanzar tales objetivos a modificar las condiciones del ejercicio del derecho de reunión e incluso a prohibirlo, siempre que concurran los motivos que la Constitución exige, y previa la realización del oportuno juicio de proporcionalidad. Igualmente hemos declarado que dicha actuación administrativa no es reconducible a ningún género de manifestación de autotutela, pues la imposición de condiciones excesivamente gravosas o la prohibición del ejercicio de este derecho es inmediatamente revisable (art. 11 de la L.O. 9/1983) por una autoridad independiente e imparcial, como son los órganos del Poder Judicial, a quienes, en materia de protección de derechos fundamentales, la Constitución ha otorgado "la primera palabra" (STC 59/1990).

No obstante, el hecho de que la comunicación no constituya una solicitud de autorización y que la Resolución gubernativa sea inmediatamente revisable en vía jurisdiccional, no significa que en todo caso la extemporaneidad de la Resolución produzca tan sólo una infracción de la legalidad ordinaria –que por supuesto la produce–, sino que puede entrañar una conculcación del derecho fundamental de reunión en lugares de tránsito público con evidente relieve constitucional. El cumplimiento del plazo no es, pues, 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 C.E. 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. Al respecto debe tenerse en cuenta que la L.O. 9/1983, con el fin de garantizar la protección jurisdiccional de este derecho y el efectivo control de la decisión gubernativa por parte de los tribunales de justicia, ha establecido una estrecha vinculación entre el plazo previsto para adoptar la Resolución gubernativa (art. 10) y el mecanismo especialmente acelerado de control judicial de la misma (art. 11), en relación con la Ley 62/1978 de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona (art. 7.6). La brevedad de los plazos para interponer recurso (cuarenta y ocho horas) y para dictar la Resolución judicial (improrrogable de cinco días) permite que, en algunos casos, la decisión gubernativa prohibiendo una reunión en lugares de tránsito público o modificando alguna de las circunstancias de la convocatoria pueda ser objeto de recurso contencioso-administrativo y obtener la correspondiente Resolución judicial revisora antes del día previsto para la celebración de la concentración. En tales supuestos no parece que pueda anudarse de forma necesaria y automática a la extemporaneidad, y a la consiguiente infracción legal, una vulneración del derecho de reunión.

En el caso aquí enjuiciado, ni la actora demuestra que la extemporaneidad responde a un ánimo dilatorio impeditivo o entorpecedor del ejercicio del derecho, ni dispone este Tribunal de elementos suficientes para llegar a esta conclusión, ni, finalmente, se impidió el ejercicio del control judicial previo a la fecha de la convocatoria prevista por los promotores de la concentración. La comunicación fue presentada por la Federación actora el día 22 de mayo de 1992, la Delegación del Gobierno en Madrid dictó Resolución el día 25 siguiente prohibiendo la concentración programada para el día 5 de junio. Frente a esta denegación la Federación interpuso recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid el día 27 de mayo de 1992 y, tramitado de acuerdo con el procedimiento especial establecido en la Ley 62/1978, recayó Sentencia de la Sección Novena de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de dicho Tribunal el día 4 de junio, Sentencia que le fue notificada a la entidad actora ese mismo día. Es, pues, evidente que, a pesar de la extemporaneidad de la decisión de la Delegación del Gobierno, con anterioridad a la fecha en la que estaba convocada la concentración los Tribunales de justicia han procedido a la revisión del acto, y han dictado una Resolución en la que se analiza la corrección del juicio llevado a cabo por la Administración.

En el presente supuesto, la extemporaneidad resulta, pues, irrelevante desde la perspectiva constitucional. La denunciada restricción del citado derecho fundamental, de haberse producido, no tendría su origen en el retraso de la Resolución gubernativa sino en la interpretación



restrictiva del ejercicio del derecho de reunión en ella contenida y no corregida por el órgano judicial.

3. El núcleo argumental de la demanda de amparo se centra, en efecto, en la vulneración del derecho reconocido en el art. 21 C.E. que, a juicio de la recurrente, ha producido la decisión de la Delegación del Gobierno de prohibir la concentración convocada al considerar que existían razones fundadas para creer que su realización alteraría el orden público con peligro para personas y bienes.

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, y cuyos elementos configuradores son el subjetivo –agrupación de personas–, el temporal –duración transitoria–, el finalista –licitud de la finalidad– y el real u objetivo –lugar de celebración– (por todas, STC [85/1988](#)). También hemos destacado en múltiples Sentencias el relieve fundamental que este derecho –"cauce del principio democrático participativo"– posee, tanto en su dimensión subjetiva como en la objetiva, en un Estado social y democrático de Derecho como el proclamado en la Constitución. Para muchos grupos sociales este derecho es, en la práctica, el uno de los pocos medios de los que disponen para poder expresar públicamente sus ideas y reivindicaciones.

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. La cuestión de fondo que aquí enjuiciamos es, precisamente, la de la corrección constitucional de la ponderación efectuada por la autoridad gubernativa, confirmada por el órgano judicial, entre el ejercicio del derecho de reunión –en su modalidad de concentración o reunión estática en lugar de tránsito público– y el referido límite constitucional, todo ello desde la perspectiva, propia del caso, de la repercusión de ese ejercicio en la circulación de vehículos por vías urbanas que soportan una importantísima densidad de tráfico.

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 C.E., 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 C.E., 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 C.E. 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 C.E. 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.

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 C.E. 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 C.E., 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 C.E. 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 C.E., 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 proscrita; 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.

4. De la aplicación de las premisas sentadas en el fundamento precedente al caso enjuiciado cabe concluir que la Resolución de la autoridad gubernativa prohibiendo la concentración convocada resulta suficientemente motivada y fundada y que, a la luz de los hechos declarados probados, efectivamente concurrían en este supuesto las circunstancias que permiten adoptar tan grave medida de restricción del ejercicio del derecho fundamental consagrado en el art. 21 C.E.

La motivación de la Resolución se plasma en el Considerando cuarto en el que se alude a "la perturbación del tráfico y el orden público ciudadano (...) concurriendo en consecuencia las razones previstas en el art. 10 de la ley Orgánica 9/83". Es cierto que la mera perturbación del tráfico no puede ser motivo de suspensión de una concentración en aplicación del límite previsto en el art. 21.2 C.E. y que tampoco puede serlo la simple alteración del orden público puesto que, como hemos reiterado, el referido precepto constitucional exige que esa alteración entrañe peligro para personas o bienes; sin embargo, el art. 10 de la L.O. 9/1983, al que explícitamente se remite la Resolución, sí se refiere a esa situación de peligro y por ello mismo puede considerarse suficientemente motivada.

La fundamentación, por su parte, se basa en dos órdenes de razonamiento: primero, el "total colapso de tráfico" que se produciría no sólo en el lugar de concentración sino también en la Puerta del Sol, Calle de Alcalá, Gran Vía y Plaza de la Cibeles. El colapso derivaría necesariamente de la "elevadísima intensidad media en la circulación de vehículos" que posee esta zona de la ciudad y en la "realización de obras en la c/Carrera de San Jerónimo y zonas adyacentes". La



segunda línea argumental se refiere a la necesidad de garantizar los servicios públicos esenciales (policía, bomberos, ambulancias...) relacionándolo con la seguridad vial y la seguridad pública.

Es cierto, que ni la seguridad vial –que, por otra parte, no se demuestra cómo se pondría aquí en peligro– ni la seguridad pública son, sin más, sinónimo de orden público sin peligro para personas y bienes; también es cierto que hubiera sido deseable un mayor desarrollo argumental demostrativo de que el colapso sería "total", como afirma la Resolución impugnada, es decir, con bloqueo prolongado de vehículos e imposibilidad de acceso a una amplia zona de la ciudad; y que este extremo se demostrase atendiendo por igual a las características genéricas de circulación de esa zona y a las circunstancias específicas de la concentración convocada – número previsible de personas, horario, etc.–, puesto que, como queda dicho, ninguna concentración puede prohibirse atendiendo solamente a las condiciones objetivas de tráfico que soportan las calles afectadas, sino que es necesario tener en cuenta las características que en cada caso concurren en la reunión convocada. Y, por otra parte, también hubiera sido preferible que se razonase con mayor detalle los efectos sobre los servicios esenciales afectados y cómo todo ello puede producir alteraciones del orden público con peligro para personas o bienes.

Sin embargo, si se lee atentamente la Resolución, se llega a la conclusión que la misma no carece de fundamentación suficiente puesto que, aunque se centra esencialmente en consideraciones de tipo genérico relativas al tráfico, no olvida en absoluto las circunstancias específicas de la concentración convocada –por ejemplo, se hace referencia a la hora de la celebración, a las obras que se estaban realizando en aquel momento en algunas calles, etc.–.

Lo mismo cabe decir respecto de la posibilidad de adoptar medidas alternativas que garantizasen la celebración de la concentración. Aunque de modo no explícito, se desprende claramente de la Resolución que la autoridad gubernativa consideró que éstas no hubieran resultado eficaces, primero, porque la amplitud de la zona afectada no permitía habilitar vías alternativas que impidiesen el bloqueo de vehículos y permitiesen el acceso –por otros itinerarios– a las zonas afectadas, evitando su aislamiento, y en segundo lugar, porque las características de la concentración hacían inviable la adopción de otras medidas tendentes a garantizar que los servicios de ambulancia, bomberos, y similares podrían seguir prestándose.

Con todo, no basta con que la Resolución esté efectivamente motivada y fundada, sino que debe analizarse si el contenido de la misma es idóneo para justificar la prohibición en aplicación del límite previsto en el art. 21.2 C.E. Para llevar a cabo este juicio, debemos partir de la declaración de hechos probados contenida en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Es cierto, como señala la recurrente, que esta Resolución judicial comienza su razonamiento reconociendo la dificultad de determinar si la medida prohibitiva adoptada era necesaria, pero



esta advertencia no se formula como resultado del proceso de enjuiciamiento sino, a su inicio, como apertura retórica para advertir que la dificultad de la cuestión hace necesario aplicar a su enjuiciamiento un complejo proceso de ponderación. Al final de ese proceso, al Tribunal no le cabe duda que debe desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto, basándose para ello en el caos circulatorio que la concentración produciría dada la elevada densidad de circulación de la zona, y el día y hora elegidos por los promotores. Concretamente afirma que "el tráfico de la Plaza de Canalejas accede a través de tres calles que proceden de la Puerta del Sol y de las Plazas de Santa Ana y Jacinto Benavente, encauzándose su salida de aquella Plaza por las calles Sevilla y Carrera de San Jerónimo. La interrupción del tráfico por la calle Sevilla, con mucho, la de más anchura de todas las citadas, necesariamente ha de causar un notable incremento del tráfico en la zona al no poder abandonar la mencionada Plaza de Canalejas sino por la Carrera de San Jerónimo, mucho más estrecha que la calle Sevilla. A lo anterior hay que añadir: 1) que en la actualidad no se puede desembocar desde la Carrera de San Jerónimo en la Plaza de las Cortes, por la existencia de obras de tal manera que para salir a la calle Alcalá desde las Plazas antes mencionadas de Santa Ana, Jacinto Benavente y Sol, única y exclusivamente se puede utilizar la estrecha calle de Cedaceros. 2) Que se trata de un zona eminentemente comercial. 3) Que existe un gran número de líneas de transporte diario que transitan por la zona, lo que hace que las alteraciones del tráfico afecten a un mayor número de personas. 4) que el día y hora elegidos por los promotores de la manifestación (un viernes laborable a las trece horas) aumenta considerablemente los trastornos que los vecinos y transeúntes puedan sufrir".

Si a estos datos añadimos otros también recogidos en las actuaciones, como la duración programada –dos horas y media–, el importante número previsible de asistentes a la concentración –que respondía a la convocatoria de dos centrales sindicales de la representatividad de FEBASO-UGT y FEBA-CC.OO. y tenía un objetivo tan previsiblemente movilizador como es el apoyo a la negociación del convenio de la banca privada– o la afectación directa no sólo de la vía en la que pretendía celebrarse la concentración sino de las calles adyacentes en una amplía extensión, no cabe duda que en el caso enjuiciado se dan las circunstancias que permiten restringir el ejercicio del derecho de reunión en lugares de tránsito público, ya que no existen dudas razonables de que la concentración hubiera producido un bloqueo total de la calzada, que por su duración, por la hora y el día elegidos y por las características del tráfico en la zona hubiera provocado un bloqueo de vehículos con imposibilidad de acceso de servicios esenciales a una zona importante de la ciudad y tampoco cabe duda que no podía exigirse en este caso la adopción de medidas preventivas (como la previsión de vías alternativas u otros medios que garantizaran la prestación de servicios tales como los de ambulancia, policía o bomberos) puesto que, dadas las circunstancias concurrentes en la concentración programada y la amplitud y las características de la zona afectada no era previsible que las mismas hubieran podido evitar los referidos efectos.



Llegados a este punto todavía debemos hacer una última precisión puesto que, como hemos apuntado anteriormente, la adopción de una medida tan drástica como la prohibición de celebrar una concentración debe ser sometida a un juicio de proporcionalidad, ya que sólo será constitucionalmente legítima si no existen otros medios de preservar el orden público sin un sacrificio tan importante del derecho de reunión. Concretamente, los demandantes de amparo afirman que en el presente caso la autoridad gubernativa antes de prohibir la concentración debía haber propuesto las modificaciones de fecha, lugar o duración a tenor de lo que establece el propio art. 10 de la L.O. 9/1983. A dar respuesta a esta tercera y última cuestión dedicaremos el próximo y también último fundamento jurídico.

5. 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.

Pues bien, no cabe duda que la prohibición de la celebración de la concentración permite alcanzar el fin perseguido –la protección del orden público con integridad de personas y bienes–. El problema se centra en determinar si cumple los otros dos requisitos enunciados, y, muy especialmente, el relativo a la necesidad de la medida o, más concretamente, a si la prohibición total del ejercicio del derecho resultaba imprescindible o cabía en este caso la adopción de medidas menos drásticas e igualmente eficaces para la consecución del fin perseguido, como la propuesta de la modificación de las circunstancias de celebración de la concentración, relativas al lugar, a la hora o al modo de realización de la misma prevista en el art. 10 de la L.O. 9/1983.

La respuesta a esta cuestión debe ser positiva, ya que, en este caso concreto, no podía exigirse a la autoridad gubernativa la propuesta de medidas menos restrictivas del derecho de reunión, puesto que, tal como plantearon la concentración sus promotores, toda propuesta de modificación del lugar o la hora hubiera desvirtuado el objetivo perseguido por los mismos. De hecho, así lo reconocen en las alegaciones vertidas en el presente proceso de amparo en las que manifiestan que el lugar fue elegido porque en él "se concentran importantes y muy numerosas Oficinas, varias de ellas Centrales, de los principales Bancos del país (coinciden, entre otros, Banesto, BBV, BHA, Banco Vitalicio, Banco Exterior (ex-Rural), Banco Zaragozano, BNP, Banco de Madrid, etc.). De ahí que plantear que los Sindicatos de Banca se concentren en otro lugar (se



nos escapa cuál, porque la protesta no llegaría a los responsables de los Bancos, que es a quien va dirigida), o a otra hora, por ejemplo, por la tarde, cuando están cerradas las citadas Oficinas, significa en la práctica negarles el ejercicio del derecho de reunión y de un importante medio de acción sindical, en ambos aspectos contra la garantía constitucional".

La autoridad gubernativa, sobre todo respecto de las concentraciones estáticas en lugares y en horarios que tienen un relieve especial para los convocantes puesto que son condición necesaria para que las opiniones y las reivindicaciones lleguen a sus destinatarios principales, ve muy reducida su facultad de proponer cambios respecto del lugar y hora, puesto que, como bien dicen los recurrentes, estas modificaciones pueden llevar en la práctica a desvirtuar o negar el ejercicio del derecho. En estos casos, la autoridad gubernativa, antes de prohibir la concentración, deberá ser especialmente diligente a la hora de proponer o arbitrar los medios necesarios para garantizar el ejercicio del derecho de reunión en el lugar y hora programados por los promotores. Sin embargo, como queda dicho, en el caso de autos concurren datos objetivos suficientes para concluir que esas medidas alternativas hubieran resultado infructuosas.

Fallo

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de amparo.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a ocho de mayo de mil novecientos noventa y cinco.

Votos particulares

1. Voto particular que formula el Magistrado don Julio Diego González Campos a la sentencia dictada en el recurso de amparo núm. 1.693/92

1. Comparto las conclusiones de la Sentencia en cuanto a la extemporaneidad de la prohibición gubernativa de la concentración, expuestas en el fundamento jurídico 2º. Al igual que lo esencial de la doctrina que se contiene en el siguiente fundamento jurídico sobre el contenido del derecho de reunión pacífica del art. 21 C.E. y su límite constitucional, la existencia de "razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para persona o bienes". No obstante, mi



discrepancia se fundamenta, de un lado, en la extensión de dicho límite cuando el peligro sólo es indirecto. De otro, en la aplicación de la doctrina que se contiene en la Sentencia a las circunstancias del caso, que a mi entender debería haber conducido al otorgamiento del amparo.

2. Respecto al primer punto, comparto la configuración del contenido del orden público a que se refiere el límite del art. 21.2 C.E. en atención al elemento sustancial del "peligro para las personas y bienes" y la necesidad de su concreción respecto a una situación de hecho, el mantenimiento del orden público en sentido material en lugares de tránsito. De manera que, una vez excluida la violencia física o intimidatoria para terceros que pudiera inferirse de la conducta de los manifestantes, por exceder de los límites del derecho fundamental de reunión pacífica y carecer de protección constitucional (STC 59/1990, fundamento jurídico 5º), sólo podrá entenderse afectado el orden público del citado precepto constitucional en cuanto límite de tal derecho "cuando el desorden externo en la calle ponga en peligro la integridad de personas y bienes".

Sin embargo, aun partiendo de esta premisa la Sentencia de la que discrepo ha incluido dentro del límite del art. 21.1 C.E. los peligros para personas o bienes que pueden resultar 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". Lo que hubiera exigido, a mi parecer, una mayor concreción de uno y otro supuesto, pues es evidente que no conduce al mismo resultado que el peligro para las personas y bienes derivado de la previsible alteración del orden público sea entendido como un peligro directo o sólo indirecto. Y ello se evidencia con claridad si nos situamos ante la situación debatida en el presente caso.

En efecto, es innegable que el normal desarrollo de la vida ciudadana en una parte de la ciudad – e incluso en una zona muy amplia si quedan afectados los principales ejes de circulación– puede quedar alterado como consecuencia de una manifestación o concentración. Pero también es preciso admitir, de un lado, que "en una sociedad democrática, el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación sino también un espacio de participación", como acertadamente se afirma en la Sentencia. De otro, que de esta situación no se deriva, por sí misma, una alteración del orden público que entrañe un peligro directo para "la integridad de las personas o de los bienes" (STC 59/1990, fundamento jurídico 8º), que es el elemento sustancial exigido para que pueda operar el límite del art. 21.2 C.E. y restringirse el ejercicio del derecho fundamental. De manera que el eventual peligro se circunscribe, en realidad, a un extremo al que reiteradamente se alude en la Sentencia: la imposibilidad de que puedan seguir prestándose con eficacia los servicios de ambulancia, policía y bomberos, con posible riesgo para la integridad de personas y bienes.

Tal situación de peligro, ciertamente, puede producirse. Pero es preciso reconocer, en contrapartida, que el peligro para la integridad de las personas y bienes sólo posee un carácter



indirecto o eventual; lo que implica, a mi parecer, una discutible ampliación del límite establecido en el art. 21.2 C.E. Y en todo caso, una vez admitida tal ampliación como ha hecho la Sentencia de la que discrepo, necesariamente habrá de requerir una mayor exigencia en orden a su control en esta sede constitucional. Pues si tal peligro indirecto puede ser evitado mediante la adopción de las oportunas medidas preventivas por parte de la autoridad administrativa, entre ellas la limitación del uso de una parte de la calzada por parte de los manifestantes, es evidente que dicha autoridad ha de ofrecer una mayor justificación de la imposibilidad de adoptar tales medidas.

3. En cuanto a la aplicación de la doctrina sentada en la Sentencia a las circunstancias particulares del caso, ha de recordarse que previamente se ha declarado, de una parte, que la autoridad gubernativa debe motivar y fundar la resolución que restrinja el ejercicio del derecho fundamental con base en el límite del art. 21.2 C.E. De otro, que ha de justificar la imposibilidad de adoptar las medidas preventivas necesarias para conjurar el peligro de alteración del orden público y permitir el efectivo ejercicio del derecho fundamental. De suerte que debe arbitrar las medidas adecuadas para garantizar que las concentraciones puedan llevarse a cabo en los lugares y horas programados por los organizadores sin poner en peligro el orden público, por ejemplo, desviando el tráfico por otras vías o prohibiendo la utilización prolongada de las calzadas. Por lo que 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". Agregándose que, "en todo caso, antes de prohibir la manifestación la autoridad gubernativa ha de utilizar la facultad que le reconoce el art. 10 de la Ley 9/1983 y proponer modificaciones de fecha, lugar o duración al objeto de que la reunión pueda celebrarse"; facultad que no puede ejercer de modo enteramente discrecional (STC 36/1982), pues se halla condicionada por la programación realizada por los promotores.

A) Sentada esta doctrina es evidente, en primer lugar, que en el presente caso la autoridad gubernativa no utilizó la posibilidad abierta por la Ley 9/1983, ni ofreció justificación alguna de que las posibles medidas alternativas fueran ineficaces o infructuosas, limitándose a señalar en el 4º considerando de su resolución que la realización de la concentración convocada "va a incidir gravemente en la perturbación del tráfico y el orden público ciudadano, si se mantiene el itinerario comunicado", de la Plaza de Canalejas. Omisión que tampoco ha sido considerada por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid. De suerte que el total silencio sobre la posibilidad de medidas alternativas que permitieran el ejercicio del derecho fundamental, por sí sólo, debiera haber conducido a la declaración de nulidad del acto que prohibía la celebración de la concentración y de la resolución judicial confirmatoria. Sin que a mi parecer pueda obviarse tal carencia estimando, como se ha hecho en la Sentencia de la que discrepo, que de la resolución gubernativa se desprende claramente que la autoridad consideró que tales medidas alternativas habrían de resultar ineficaces, dadas las circunstancias concurrentes; pues ello



supone, lisa y llanamente, sustituir la necesidad de una justificación expresa y detallada por una simple motivación implícita, desnaturalizando así las exigencias que previamente se han expuesto en la Sentencia respecto a la resolución de la autoridad gubernativa, a la que corresponde, conviene recordarlo, "justificar la imposibilidad de adoptar las medidas preventivas" que permitan el ejercicio del derecho fundamental.

B) En segundo término, si nos ceñimos a la resolución gubernativa que ha denegado el ejercicio del derecho de reunión resulta significativo que la propia Sentencia de la que discrepo le haya reprochado no haber fundamentado con mayor detalle que el posible colapso de tráfico en Madrid fuera total así como sus efectos sobre los servicios esenciales afectados –de ambulancias, policía y bomberos– "y como todo ello puede producir alteraciones del orden público con peligro para personas o bienes". Por lo que no deja de sorprender que, a continuación, se considere suficiente la fundamentación, "aunque se centra esencialmente en consideraciones de tipo genérico relativas al tráfico", por el hecho de haberse referido a ciertas circunstancias específicas del lugar y el día y hora elegidos, así como a las obras que se estaban realizando en aquel momento en ciertas calles. Y a estas circunstancias concretas, exclusivamente referidas a las posibles alteraciones del tráfico urbano, también se ha hecho referencia en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que confirma dicha resolución gubernativa.

De ello resulta, pues, que la concentración convocada por la recurrente de amparo fue prohibida únicamente por razón de su incidencia sobre el tráfico viario en la zona elegida para su celebración partiendo de una genérica consideración de tal circunstancia. Lo que mal se compadece, en ausencia de otras concretas razones justificativas, con el peligro para las personas y bienes que necesariamente requiere el límite del art. 21.2 C.E. Pero ha de tenerse en cuenta, además, que la resolución gubernativa afirma en su considerando 3º, sin apoyo en otros datos, que el hecho de celebrarse la concentración en la Plaza de Canalejas "provocaría un total colapso de tráfico" que afectaría no sólo a dicha zona sino también a las adyacentes de "Puerta del Sol, calle de Alcalá, Gran Vía y Plaza de Cibeles, las cuales constituyen principales ejes circulatorios esenciales" en los que existe una importante aglomeración de vehículos públicos y privados. Afirmación frente a la que cabe oponer, en primer lugar, el hecho notorio de ser "la Puerta del Sol" una zona de tráfico restringido en las horas previstas para la concentración. De suerte que en poco puede verse afectada la circulación procedente de la calle de Alcalá y con destino a la misma y si sólo la más limitada que desde dicha calle se dirige a la Carrera de San Jerónimo. En segundo lugar, la resolución gubernativa reconoce que la zona elegida para la concentración no es un eje esencial de tráfico en Madrid, sino las zonas adyacentes de Alcalá, Gran Vía y Cibeles; circunstancia que lógicamente obligaba a la autoridad gubernativa a justificar, lo que no hizo, por qué era imposible aislar y cerrar al tráfico, por tres horas, la mencionada plaza de Canalejas e incluso, si el número de los concentrados lo requería, una



parte de la calzada de la calle de Alcalá en su confluencia con dicha plaza. Pues es evidente que, caso de adoptarse por la autoridad las medidas oportunas, ello no habría afectado gravemente a los ejes esenciales de tráfico en Madrid, que en sentido Norte-Sur son el Paseo de la Castellana-Cibeles-El Prado y en sentido Este-Oeste los de Alcalá- Cibeles-Gran Vía. De suerte que, en definitiva, al no estar afectados estos ejes principales mal podía estimarse la posibilidad de un "total colapso" del tráfico urbano ni, por tanto, podía generarse una situación de alteración del orden público con peligro para la integridad de las personas o sus bienes, aun de carácter indirecto, por la imposibilidad de acceso a la zona por parte de los servicios esenciales de ambulancias, policía y bomberos.

Madrid, a trece de mayo de mil novecientos noventa y cinco.