|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 45/2017 |
| Fecha | de 6 de marzo de 2017 |
| Sala | Sección Primera |
| Magistrados | Don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trías y don Juan Antonio Xiol Ríos. |
| Núm. de registro | 532-2016 |
| Asunto | Recurso de amparo 532-2016 |
| Fallo | Desestimar el presente recurso de súplica. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. Con fecha de 29 de enero de 2016, tuvo entrada en este Tribunal escrito presentado por doña María de los Ángeles Fernández Aguado, Procuradora de los Tribunales y de la federación de industrias y trabajadores agrarios de la Unión General de Trabajadores, en cuya representación actúa, interponiendo recurso de amparo contra la resolución de la Delegación del Gobierno en Madrid de 10 de diciembre de 2012 (dictada por la Subdelegación del Gobierno en Madrid) y contra la Sentencia de 26 de octubre de 2015, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 13 de Madrid, en el procedimiento abreviado núm. 297-2013, y el Auto, sin fecha, notificado de 14 de diciembre de 2015, por el que se desestima el incidente de nulidad formulado contra la misma.

2. Son hechos relevantes para la resolución de este recurso de amparo, los que se exponen a continuación de forma sucinta:

a) La Delegación del Gobierno en Madrid impuso a la federación demandante de amparo una multa de 1.500 € por infringir el art. 23 c) de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de seguridad ciudadana que dispone que constituye infracción grave “la celebración de reuniones en lugares de tránsito público o de manifestaciones, incumpliendo lo preceptuado en los artículos 4.2, 8, 9, 10 y 11 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, Reguladora del Derecho de Reunión, cuya responsabilidad corresponde a los organizadores o promotores, siempre que tales conductas no sean constitutivas de infracción penal. En el caso de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones cuya celebración se haya comunicado previamente a la autoridad se considerarán organizadores o promotores las personas físicas o jurídicas que suscriban el correspondiente escrito de comunicación”. La resolución sancionadora describe los hechos denunciados del siguiente modo: “La marcha accedió a la Autovía A-6 proveniente de la carretera M-500 y por parte de los manifestantes se ocuparon todos los carriles de la autovía, en lugar de uno y el arcén, como estaba cordado, así como delimitado por un coneado previamente dispuesto, provocando el corte de la circulación de la carretera A-6 sentido Madrid (Km. 6,800), durante un kilómetro y medio aproximadamente”.

b) Por el sindicato recurrente se interpuso recurso contencioso-administrativo que se fundamentaba en la consideración de que no fue cierto que se ocuparan todos los carriles de la carretera nacional A-6, aportando para ello un vídeo y argumento sobre la contradicción que reconoció la propia Administración, al afirmarse en el expediente que la invasión ocupaba 1.500 metros de calzada, reconociendo que fueron 200 metros en la resolución sancionadora. En él, se hace referencia al hecho de que el fondo de la cuestión controvertida es la vulneración de los arts. 21 y 28 CE, por cuanto se trata de una sanción desproporcionada que disuade al sindicato de la convocatoria de nuevas manifestaciones.

c) Dicho recurso fue desestimado por Sentencia de 26 de octubre de 2015 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 13 de Madrid. Tras exponer los hechos denunciados, la resolución judicial precisa literalmente lo siguiente: “en el informe de Tráfico emitido por el Teniente Coronel se especifica y concreta que se invadió dos carriles de la vía durante más de 200 metros. Dicha denuncia deja bien claro que la invasión de los dos carriles de la autovía se produjeron, rebasando la zona delimitado mediante conos para discurrir la marcha hacia Madrid, provocando un peligro en el tráfico que obligó a la Guardia Civil a cortar la carretera nacional”. El órgano judicial aprecia que los hechos están acreditados y que el vídeo presentado en sede contencioso-administrativa no puede desvirtuar la denuncia de los agentes porque no contiene “toda la marcha y todo el recorrido, en todos los momentos”. Y concluye que ha quedado acreditada la infracción y que la sanción impuesta es la mínima posible, por lo que confirma la resolución administrativa.

d) Promovido incidente de nulidad de actuaciones, en el que se alegó la vulneración del art. 24 CE, este fue desestimado por Auto notificado el 14 de diciembre de 2015. En él, tras apreciar la irrelevancia de los derechos de reunión del sindicato o de manifestación sindical en el ámbito de la potestad sancionadora por infracción de la Ley de seguridad ciudadana, se rechaza la denunciada vulneración del derecho de prueba al advertir que “consta en el Acta de la Vista que se solicitó el visionado de un CD, accediéndose a que dicha prueba se uniera a los autos, donde todavía obra, considerándose irrelevante la prueba de testigos.”

3. Se invoca en el presente recurso de amparo la violación de los siguientes derechos fundamentales: (i) del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) por falta de motivación e incongruencia omisiva al no haberse pronunciado la resolución judicial acerca de si la conducta sancionada estaba amparada por el ejercicio del derecho de reunión y por denegación inmotivada y arbitraria de pruebas. Se sostiene que los testigos propuestos podían haber acreditado la versión sostenida por el sindicato demandante frente al informe emitido por la Guardia Civil; (ii) de los derechos de reunión y de manifestación (art. 21 CE) en cuanto la sanción económica pretendía disuadir al sindicato de la convocatoria de nuevas manifestaciones; (iii) del derecho de libertad sindical (art. 28 CE) al haberse impedido al sindicato el ejercicio del derecho de reunión y manifestación en apoyo de la negociación colectiva y en reivindicación y defensa de los derechos de los trabajadores.

4. Por providencia de 6 de julio de 2016, dictada por la Sección Primera de este Tribunal, se acordó no admitir el presente recurso de amparo “con arreglo a lo previsto en el art. 50.1 a) LOTC, dada la manifiesta inexistencia de lesión de violación de un derecho fundamental tutelable en amparo, violación que, de acuerdo con el art. 44.1 LOTC, es condición para que este Tribunal pueda ejercer dicha tutela”.

5. Por escrito registrado con fecha de 28 de julio de 2016, el Fiscal ante el Tribunal Constitucional interpuso recurso de súplica por entender que existiría una apariencia de vulneración del derecho de reunión y manifestación del art. 21 CE derivada de la imposición de la sanción pecuniaria impuesta por la resolución de 10 de diciembre de 2012, de la Delegación del Gobierno de Madrid, confirmada por Sentencia de 26 de octubre de 2015 del Juzgado Contencioso-Administrativo núm. 13 de Madrid. Considera que en atención a la doctrina del Tribunal Constitucional —en concreto de lo dispuesto en las SSTC 40/2000 y 110/2006— y las circunstancias del caso, resulta razonablemente previsible que una marcha que discurre por una vía pública de esta índole, como la A-6, pueda ocasionar perturbaciones en la circulación de vehículos y que la autoridad gubernativa pudiera acordar la interrupción del tráfico de vehículos por la vía mientras se producía el discurrir de la marcha. A su juicio, las resoluciones administrativa y judicial no ponen de manifiesto datos que evidencien que el corte de tráfico acordado por la Guardia Civil se ha motivado por la existencia de un peligro para las personas o bienes más allá de la lógica molestia que supone la limitación de la circulación rodada que ve restringido el paso en dos carriles de la vía en un trayecto de aproximadamente 2.000 metros, por lo que el derecho de manifestación se habría ejercido dentro de sus límites y la sanción sería contraria al art. 21.2 CE.

6. Mediante diligencia de ordenación de 1 de septiembre de 2016, se unió a las actuaciones el escrito presentado por el Ministerio Fiscal, dándose traslado a la parte para alegaciones en el plazo común de tres días. Por escrito que tuvo entrada en el Tribunal el 1 de septiembre del mismo año, doña María de los Ángeles Fernández Aguado, actuando en representación de la federación de industrias y trabajadores agrarios de la Unión General de Trabajadores, se adhirió a las alegaciones del escrito de súplica del Ministerio Fiscal, añadiendo, a lo dicho en su escrito, la vulneración del artículo 28 CE que contempla la vulneración de la libertad sindical.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. El Fiscal ante el Tribunal Constitucional ha interpuesto recurso de súplica contra la providencia de 6 de julio de 2016, al considerar que existe una apariencia de vulneración del derecho de reunión y manifestación del art. 21.2 CE derivada de la imposición de la sanción pecuniaria impuesta por la resolución de 10 de diciembre de 2012, de la Delegación del Gobierno de Madrid, confirmada por Sentencia de 26 de octubre de 2015 del Juzgado Contencioso-Administrativo núm. 13 de Madrid. Para el órgano judicial queda acreditada la infracción y en aplicación de lo dispuesto en los artículos 23 c) y 37 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de protección de la seguridad ciudadana, se sanciona al recurrente con la sanción mínima por los hechos denunciados.

2. La STC 110/2006, de 3 de abril, FJ 5, alegada por el Fiscal, recordando lo dispuesto en STC 42/2000, de 14 de febrero, en relación con la invasión de la calzada o vías circulatorias en el ejercicio del derecho de reunión, afirma que “la interrupción del tráfico en una parte del recorrido por el que discurre una manifestación no puede considerarse, sin más, como una conducta contraria al límite que específicamente establece el art. 21.2 CE, pues, tal y como se ha indicado, los cortes de tráfico sólo pueden considerarse comprendidos en dicho límite cuando como consecuencia de los mismos puedan ponerse en peligro personas o bienes”. En aquella Sentencia también se dijo, como argumentación para considerar vulnerado el art. 21 CE, que ni las resoluciones administrativas ni la judicial impugnadas, cuyas afirmaciones fácticas constituyen un límite para esta jurisdicción de amparo ex art. 44.1 b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), contenían referencia alguna que permitiera afirmar que, más allá del puro y simple corte de circulación durante un periodo de unos 45 minutos, que es lo acontecido en aquel recurso, “la concentración de las personas en la calzada se produjera en un lugar distinto al designado en la comunicación previa que de la manifestación se realizó (lo que por imprevisible hubiera resultado un exceso en el ejercicio del derecho), ni que se diera lugar a una alteración del orden público que implicase un peligro para personas o bienes (circunstancia contemplada en el art. 21.2 CE como límite al ejercicio del derecho) ni, finalmente, que se pusiera en peligro ninguno otro bien constitucionalmente relevante que exigiese el sacrificio del derecho de reunión para su preservación”. Este Tribunal consideró, por el contrario, que la ocupación del espacio por el que ordinariamente circulan los vehículos frente al organismo público en el que se presentaban las reivindicaciones que justifican la manifestación, resultaba razonablemente previsible en una concentración de dicha índole, sin que la autoridad gubernativa, que venía obligada a adoptar las medidas oportunas para precaver los inconvenientes derivados de dicha ocupación, tomara ninguna ordenada a impedir cortes de tráfico o que aquél que en definitiva se produjo fuera tan extenso y prolongado como resultó.

3. En el presente caso, la Sentencia de instancia deja explicitado que “la denuncia deja bien claro que la invasión de los dos carriles de la autovía se produjeron, rebasando la zona delimitada mediante conos para discurrir la marcha hacia Madrid, provocando un peligro en el tráfico que obligó a la Guardia Civil a cortar la carretera nacional”. Esta circunstancia hace que no se haya producido la vulneración del derecho de reunión alegada por el sindicato recurrente, pues, como dice la STC 193/2011, de 12 de diciembre, FJ 3, “el derecho recogido en el art. 21 CE no es un derecho absoluto o ilimitado, sino que, al igual que los demás derechos fundamentales, puede verse sometido a ciertas modulaciones o límites, entre los que se encuentran tanto el específicamente previsto en el propio art. 21.2 CE —alteración del orden público con peligro para personas y bienes—, como aquellos otros que vienen impuestos por la necesidad de evitar que un ejercicio extralimitado del derecho pueda entrar en colisión con otros valores constitucionales (STC 42/2000, de 14 de febrero, FJ 2). Límites que, como recordábamos en la STC 195/2003, de 27 de octubre, FJ 7, y todas las que allí se citan, han de ser necesarios ‘para conseguir el fin perseguido debiendo atender a la proporcionalidad entre el sacrificio del derecho y la situación en la que se halla aquél a quien se impone … y, en todo caso, respetar su contenido esencial’”.

Llegados a este punto, no se puede compartir la argumentación esgrimida por el Fiscal sobre la falta de datos en las resoluciones administrativa y judicial que pongan en evidencia que el corte de tráfico acordado por la Guardia Civil fuera motivado por la existencia de un peligro para las personas o bienes, más allá de la lógica molestia que supone la limitación de la circulación rodada que ve restringido el paso en dos carriles de la vía en un trayecto de aproximadamente 2.000 metros. Consta en las actuaciones, al que hacen referencia la propuesta de resolución, la resolución sancionadora y la Sentencia recurrida, un informe emitido por el Jefe del sector de tráfico de Madrid, en relación con las alegaciones presentadas por CCOO y UGT respecto de los expedientes iniciados con motivo de las “marchas negras” del mes de julio de 2012, que ratifica lo dispuesto en el emitido con fecha 1 de agosto de 2012, en el que se afirma que no se obstruye la circulación por la fuerza que acompañaba la marcha sino que se tuvo que acceder a la vía principal de la A-6, desde la vía de servicio, para evitar el atropello de los manifestantes, los cuales invadieron dos carriles de la autopista tras no respetar el coneado habilitado al efecto, invadiendo dos carriles de la vía durante más de doscientos metros, siendo el peligro para la circulación creado por los manifestantes y para la propia seguridad de la marcha, la razón de cortar la circulación hasta el kilómetro 07.000.

No parece ilógico llegar a concluir sobre el peligro existente en un caso como el presente en el que, a diferencia de otros supuestos, la marcha no se produce en una calle o plaza de una ciudad sino en una autopista de acceso a la ciudad de Madrid y, por lo tanto, con gran afluencia de tráfico y en la que los automóviles circulan con cierta velocidad. A los efectos expuestos, es decir sobre la existencia potencial de peligro de personas y bienes (art. 21.2 CE), tanto para los usuarios de la vía como para el personal que compone la marcha, como causa de paralización del tráfico, se muestran indiferentes los argumentos esgrimidos por el Fiscal en su escrito de alegaciones. Es decir: (i) la existencia de discrepancia en torno a que el corte de circulación se hubiera producido en doscientos metros como pone de manifiesto la Sentencia recurrida o en mil quinientos como se expone en la resolución sancionadora; (ii) que solo se invadieran dos carriles, ocupando uno más de los autorizados y sin llegar a invadir los demás carriles existentes en el punto kilométrico señalado de la A-6. Es más, el peligro para la circulación y para los propios manifestantes se agudiza precisamente en virtud de tal circunstancia; o (iii) el hecho de que la invasión fuera pacífica sin que se utilizara la violencia. No se trataba, de una actuación de los manifestantes que podía generar únicamente alteraciones en el tráfico o molestias para los usuarios, sino que la mencionada invasión de varios carriles de una autovía podía acarrear serios peligros para las personas y los bienes.

4. Una vez expuestos los criterios de ponderación, se estima que la resolución de la Delegación del Gobierno de 5 de julio de 2012, que impuso una sanción por una infracción grave ex art. 23 c) de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de seguridad ciudadana, no vulneró el derecho de reunión del sindicato recurrente (art. 21.2 CE), único invocado por el Ministerio Fiscal en su recurso de súplica, en la medida que la misma se dicta a consecuencia de un incumplimiento que pudo provocar peligro tanto para los participantes de la marcha como para los automovilistas que en esos momentos utilizaban la autopista.

Por todo lo expuesto, la Sección

ACUERDA

Desestimar el presente recurso de súplica.

Madrid, a seis de marzo de dos mil diecisiete.