

27 JUN. 2016
RECIBIDO

131



**Juzgado de lo Contencioso-
Administrativo nº 04 de Madrid**
C/ Gran Vía, 19 , Planta 4 - 28013
45029730
NIG: 28.079.00.3-2015/0006684

(01) 30597017701

Procedimiento Abreviado 171/2015 --IX--

SENTENCIA

Número: 201/16

Procedimiento: PAB 171/15

Lugar y fecha: Madrid, 16 de junio de 2016

Magistrado: D. Carlos Gómez Iglesias.

Parte recurrente: FEDERACIÓN DE TRABAJADORES DE LA ENSEÑANZA DE UGT asistida y representada por el letrado D. Joaquin Chavarri Andres.

Parte recurrida: MINISTERIO DEL INTERIOR, en la representación legal que ostenta la Abogacía del Estado.

Objeto del Juicio: Resolución de 6 de febrero de 2015, desestimatoria del recurso administrativo de alzada formulado contra anterior resolución de 27 de noviembre de 2012, sobre sanción por infracción administrativa (Rec. nº 9380/2012).

ANTECEDENTES DE HECHO

I.- Con fecha 08-04-2015 la parte recurrente interpuso recurso contencioso-administrativo contra la mencionada resolución, solicitando en la demanda su estimación y que “se declare prescrito o la nulidad o anulabilidad del acto recurrido, por ser contrario a Derecho” (“suplico” final).

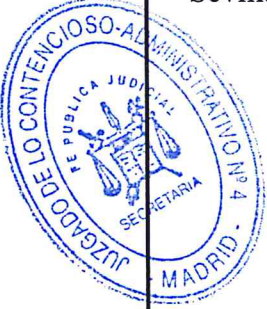
II.- Asignado el asunto a este Juzgado por turno de reparto, previos los trámites oportunos, fue admitido a trámite y citadas las partes de comparecencia para la celebración de vista el día 08-06-2016, desarrollándose la misma con el resultado que consta registrado en la grabación tomada al efecto.

III.- En la tramitación del presente procedimiento se han seguido las prescripciones legales que lo regulan.



FUNDAMENTOS DE DERECHO

I.- Es objeto de impugnación en este recurso la resolución dictada el 6 de febrero de 2015 por la Directora General de Política Interior del Ministerio del Interior (por delegación), mediante la que se desestima el recurso administrativo de alzada interpuesto contra anterior resolución de la Delegada del Gobierno en Madrid de fecha 27 de noviembre de 2012, por la que se le impuso al Sindicato aquí recurrente una sanción de 1.500 euros por la comisión de una infracción calificada como grave en el artículo 23.c) de la ya derogada Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, en la redacción dada por la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto (“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”), al imputarle los siguientes hechos, recogidos en el informe elaborado por la Jefatura Superior de Policía con motivo de la manifestación celebrada el día 22 de mayo de 2012, desde las 18:30 horas hasta las 20:30 horas, a desarrollar desde la Plaza de Cánovas del Castillo hasta la intersección de las calles Alcalá y Sevilla:



“Sobre las 18:20 horas, se constituye la cabecera en la Plaza de Neptuno, si bien, manifestantes procedentes de la Glorieta de Carlos V circulan cortando el tráfico en el Paseo del Prado. A las 19:00 horas, la cabecera de la manifestación llega a la Plaza de Cibeles, continuando la marcha por la Calle Alcalá cortando todos los carriles de circulación. A las 19:30 horas, la cabecera de la manifestación llega por la calle Alcalá a la altura de la calle Sevilla, iniciándose un mitin sobre el escenario levantado en dicho lugar. Sobre las 20:05 horas finaliza el mitin y los manifestantes se dividen en varios grupos organizados, el más numeroso de los cuales, integrado por unas mil personas, transita por la calle Gran Vía en dirección a Plaza de España cortando el tráfico, siendo interceptados en la Red de San Luis. Otro grupo, integrado por unas quinientas personas, se dirige a la calle Génova, para dirigirse posteriormente por la calle Hortaleza hasta la Gran Vía, donde se une al grupo de manifestantes que ha sido reorientado por los efectivos policiales a la zona peatonal de la Red de San Luis, intentando cortar el tráfico nuevamente. Sobre las 20:50 horas, los concentrados en la Red de San Luis con la calle Montera, proceden a proferir insultos contra los funcionarios policiales y, posteriormente, arremeten contra estos, resultando heridos seis agentes y procediéndose a la detención de tres manifestantes. Sobre las 21:50 horas este grupo inicia una marcha hacia la Puerta del Sol, concentrándose en la zona peatonal de dicha plaza entre las calle del Carmen y Montera, reduciéndose el numero de concentrados paulatinamente, hasta que, a las 22:30 horas, unos cincuenta manifestantes inician una marcha por la calle Carretas hasta la Plaza de Jacinto Benavente donde se disuelven a las 23:00 horas”.

Para fundamentar su impugnación, se ha alegado por la parte recurrente la “prescripción de la acción” (con invocación del art. 20.6 del Real Decreto 1398/1993 y del art. 42.2 de la Ley 30/1992, con lo que, en realidad, lo que se está alegando es la caducidad del procedimiento) y, en cuanto al fondo, la vulneración del artículo 9.3 de la Constitución (al garantizar la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos) y la desviación de poder.

II.- Según así figura documentado en el expediente administrativo remitido (e/a), como consecuencia del informe sobre “manifestación día 22 de mayo 2012” elaborado por la Jefatura Superior de Policía de Madrid (folios 1 al 14), con fecha 25 de junio de 2012 fue dictado acuerdo de inicio de expediente sancionador frente al Sindicato recurrente (folio 15), tramitándose el expediente hasta su conclusión por resolución de 27 de noviembre de 2012 (objeto de impugnación en este recurso como acto administrativo originario), que fue notificada al interesado el 12 de diciembre de 2012 (folio 58), es decir, cuando aún no habían transcurrido seis meses desde la fecha en que se acordó su iniciación.

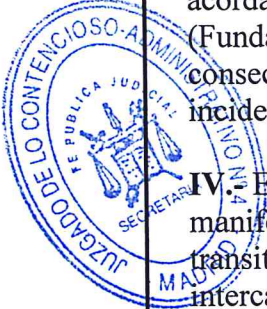
Para el letrado de la parte recurrente “se debe apreciar la caducidad de la acción”, porque “en la instrucción y resolución de este expediente se han empleado más de dos años y medio, desde el 25 de junio de 2012 al 18 de febrero de 2015” (apdo. A del Fundamento Jurídico Material IV de la demanda), pero con tal argumento se incurre en el error de computar, a tales efectos, el tiempo transcurrido en la resolución del recurso administrativo de alzada, sin tener en cuenta que, como es sabido por ser cuestión muy elemental, la interposición del correspondiente recurso administrativo y su posterior resolución expresa, no forman parte ya del procedimiento sancionador, teniendo su propio régimen de plazos, porque, como se dice, entre otras muchas, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 15-12-2004 (dictada en recurso de casación en interés de la Ley), el ejercicio de la potestad sancionadora “solo se produce en el ámbito del procedimiento establecido, materializado en un expediente sancionador, y que concluye con la resolución sancionadora y su consiguiente notificación. Con tal determinación concluye el ejercicio de la potestad sancionadora para que la Administración se encuentra legalmente habilitada, debiendo la misma desarrollarse, con arreglo a unos determinados principios y garantías, y en un período de tiempo determinado cuyo incumplimiento puede dar lugar a la caducidad del procedimiento o a la prescripción de las infracciones perseguidas”. En consecuencia, como así se dijo también en la Sentencia de 27-05-1992 del mismo Tribunal, no cabe entender aplicable la prescripción o la caducidad a “la vía administrativa de recurso, es decir, en los casos en que la Administración ya ha culminado el procedimiento sancionador mediante la imposición de la medida coercitiva correspondiente, pues la vía de recurso no cabe configurarla como una prolongación del expediente administrativo, sino como un plano supraordenado al expediente encaminado a la revisión de los actos que pusieron fin al mismo”.

III.- En la resolución de la Delegada del Gobierno en Madrid por la que se toma conocimiento de la manifestación a desarrollar el día 22 de mayo de 2012, entre las 18:30 y las 20:30 horas, se establece que la misma debía desarrollarse “de la forma siguiente: 1.- La manifestación comenzará en el Paseo del Prado, situando la cabecera en los carriles centrales de dicho paseo a la altura de la Plaza de la Lealtad, y adelantándola si fuera necesario en función del número de manifestantes. 2.- Iniciada la marcha discurrirá por los carriles de circulación de vehículos del Paseo del Prado (sentido de circulación Atocha-Plaza de Cibeles), sin ocupar en ningún momento los carriles del sentido de circulación Plaza de Cibeles-Atocha, y continuará por la Plaza de Cibeles y por la calzada de la Calle de Alcalá. 3.- La manifestación finalizará en la intersección de la calle de Sevilla con la Calle Alcalá” (folios 10 y 11 del e/a).

Como ya se ha dicho antes, la infracción grave que se le imputa al Sindicato recurrente, en su condición de organizador o promotor de la manifestación, es la prevista en el artículo 23.c) de la Ley Orgánica 1/1992, consistente en “la celebración de reuniones en

lugares de tránsito público o de manifestaciones, incumpliendo lo preceptuado en los arts. 4.2, 8, 9, 10 y 11 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, Reguladora del Derecho de Reunión”, preceptos, estos últimos, que establecen la responsabilidad de sus organizadores “del buen orden de las reuniones y manifestaciones”, debiendo adoptar “las medidas para el adecuado desarrollo de las mismas” (art. 4.2); la obligación de “ser comunicadas por escrito a la autoridad gubernativa correspondiente” (art. 8); el contenido del escrito de comunicación (art. 9); la facultad que asiste a la autoridad gubernativa de prohibir la reunión o manifestación o, en su caso, proponer la modificación de la fecha, lugar, duración o itinerario, cuando existan razones fundadas de que puedan producirse alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes (art. 10) y la posibilidad de interponer recurso contra la prohibición o modificación (art. 11).

En el concreto supuesto que aquí se analiza hubo comunicación escrita, la misma respetó el contenido exigido legalmente y no se prohibió ni se modificó sustancialmente el desarrollo de la manifestación, de forma que lo que se le exige al recurrente es su responsabilidad por no haber adoptado las medidas necesarias “para el adecuado desarrollo” de la misma, al considerar la Administración demandada que se incumplió con “los términos acordados en la citada resolución de esta Delegación del Gobierno de fecha 17/05/2012” (Fundamento de Derecho Primero de la resolución sancionadora impugnada), como consecuencia de (i) haberse cortado los carriles de circulación y (ii) haberse producido incidentes por varios grupos organizados de manifestantes.



IV. El Tribunal Constitucional ha considerado el derecho fundamental de reunión como una manifestación colectiva de la libertad de expresión, efectuada a través de una asociación transitoria de personas, que opera a modo de técnica instrumental puesta al servicio del intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas y reivindicaciones, cuyos elementos configuradores son el subjetivo (agrupación de personas), el temporal (duración transitoria), el finalista (licitud de la finalidad) y el objetivo (lugar de celebración), estableciendo que el relieve fundamental que este derecho alcanza en sus dimensiones subjetiva y objetiva dentro de un Estado social y democrático de Derecho como el proclamado en la Constitución, en cuanto cauce del principio democrático participativo, ha determinado, incluso, que para muchos grupos sociales este derecho sea en la práctica uno de los pocos medios de los que disponen para poder expresar públicamente sus ideas y reivindicaciones (Sentencias 66/1995, de 8 de mayo, 42/2000, de 14 de febrero, 195/2003, de 27 de octubre y 124/2005, de 23 de mayo).

Desde esta perspectiva constitucional, el derecho de reunión puede ceder ante los límites impuestos por la propia Constitución y, también, ante los que de manera mediata o indirecta se infieran de ella como consecuencia de la necesidad de preservar otros derechos o bienes constitucionales, aún cuando al mismo tiempo debe tenerse en cuenta que las limitaciones que se establezcan no pueden ser absolutas, ni impedir su ejercicio más allá de lo razonable, pues la fuerza expansiva de todo derecho fundamental restringe el alcance de las normas limitadoras que actúan sobre él (Sentencias 53/1986, de 5 de mayo, 159/1986, de 16 de diciembre, 254/1988, de 23 de enero, 20/1990, de 15 de febrero y 3/1997, de 13 de enero). En este sentido el ejercicio del derecho de reunión puede ser limitado por lo específicamente previsto en el propio artículo 21.2 de la Constitución (alteración del orden público con peligro para personas y bienes), como por la necesidad de evitar que un ejercicio extralimitado de ese derecho pueda entrar en colisión con otros valores constitucionales (Sentencia 110/2006, de 9 de mayo).

V.- En la resolución de 17 de mayo de 2012, la Delegada del Gobierno en Madrid estableció que la manifestación debía discurrir “por los carriles de circulación de vehículos del Paseo del Prado (sentido de circulación Atocha-Plaza de Cibeles), sin ocupar en ningún momento los carriles del sentido de circulación Plaza de Cibeles-Atocha, y continuará por la Plaza de Cibeles y por la calzada de la Calle de Alcalá”.

En el informe de la Jefatura Superior de Policía se indica que, al llegar la cabecera de la manifestación a la Plaza de Cibeles, continúa “la marcha por la Calle Alcalá cortando todos los carriles de circulación”, es decir, todos los carriles de circulación de la calle Alcalá (sentido Cibeles y sentido Sevilla), lo que no se oponía a lo establecido por la Delegada del Gobierno en su resolución, porque en ella se decía que la manifestación debía discurrir “por la calzada de la Calle Alcalá”, sin especificar sentidos.

En cualquier caso, se ha de recordar aquí que para supuestos en los que el ejercicio del derecho de manifestación ha incidido negativamente sobre la circulación de vehículos, el Tribunal Constitucional ha establecido que ese ejercicio, por su propia naturaleza, requiere la utilización de los lugares de tránsito público y, dadas las circunstancias, permite la ocupación, por así decir, instrumental de las calzadas, reconociendo que la celebración de este tipo de reuniones suele producir trastornos y restricciones en la circulación de personas y vehículos, pero que no por ello el ejercicio de este derecho fundamental, aún cuando conlleve las señaladas restricciones, ha de ser considerado constitucionalmente ilegítimo, por cuanto en una sociedad democrática el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación, sino también un espacio de participación (Sentencias 59/1990, de 29 de marzo, 66/1995, de 8 de mayo y 42/2000, de 14 de febrero), de tal manera que no cualquier corte de tráfico o invasión de calzadas puede incluirse en los límites del artículo 21.2 de la Constitución, ya que, desde la perspectiva de este precepto constitucional, para poder restringir el derecho de reunión deberán ponderarse, caso a caso, todas las circunstancias específicas concurrentes en cada una de las reuniones, entre las que figura el deber de la autoridad gubernativa de arbitrar las medidas adecuadas para garantizar que las concentraciones puedan llevarse a cabo en los lugares y horas programadas sin poner en peligro el orden público, y sólo en los supuestos muy concretos en los que, tras la ponderación de estas circunstancias, se llegue a la conclusión de que la celebración de estas reuniones puedan producir prolongados colapsos circulatorios que impidan el acceso a determinadas zonas, imposibilitando por completo de este modo la prestación de servicios esenciales con incidencia en la seguridad de personas o bienes (urgencias médicas, bomberos o policía) podrán considerarse contrarias al límite que establece el art. 21.2 CE las restricciones del tráfico que conlleva el ejercicio del derecho de manifestación (Sentencia 66/1995, de 8 de mayo).

Finalmente, por lo que se refiere a los incidentes relatados en el informe de la Jefatura Superior de Policía, refieren en todos los casos a sucesos ocurridos antes del comienzo de la manifestación y después de su finalización, siendo así que el artículo 4.2 de la Ley Orgánica 9/1983 responsabiliza a los organizadores del buen orden “de las reuniones y manifestaciones” (no de actos desvinculados de ellas en el tiempo y en la distancia), para garantizar “el adecuado desarrollo de las mismas”, lo que en este caso así se ha producido.

VI.- Los razonamientos expuestos en los apartados precedentes conducen, en definitiva, a la estimación del presente recurso contencioso-administrativo, declarando no ser conformes a Derecho los actos administrativos impugnados, que se anulan totalmente y se dejan sin

efecto, tal y como se pide en el “suplico” final de la demanda (art. 71.1 de la Ley Reguladora de esta jurisdicción), sin que resulte por ello necesario entrar a analizar el resto de alegaciones o motivos de impugnación formulados por la parte recurrente en su demanda y en la vista oral y sin que, por otra parte y finalmente, se aprecie en este caso la concurrencia de las circunstancias previstas en el artículo 139.1 de la citada Ley reguladora (LRJCA), para efectuar un pronunciamiento de condena sobre las costas causadas en este proceso, al tratarse de un supuesto sometido a fundada controversia entre las partes, respecto de las cuestiones fácticas y jurídicas por ellas planteadas.

FALLO

1º) Estimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por FEDERACIÓN DE TRABAJADORES DE LA ENSEÑANZA DE UGT, contra resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR de 6 de febrero de 2015, desestimatoria del recurso administrativo de alzada formulado contra anterior resolución de 27 de noviembre de 2012, sobre sanción por infracción administrativa (Rec. nº 9380/2012).

2º) Declarar no ser conformes a Derecho los actos administrativos impugnados, anulándolos totalmente y dejándolos sin efecto.

3º) Sin imposición de las costas causadas en este procedimiento.

Recursos: La presente resolución judicial es firme, ya que contra ella no cabe interponer recurso ordinario de apelación (art. 81.1.a de la LRJCA, en relación con el art. 245.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial).

Notifíquese la presente resolución a las partes e interesados en el procedimiento.

