

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

439 *Sala Segunda. Sentencia 193/2011, de 12 de diciembre de 2011. Recurso de amparo 6340-2010. Promovido por Comisiones Obreras de Ceuta en relación con la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, que desestimó su recurso contra la resolución de la Delegación del Gobierno en Ceuta por la que se condicionaba la celebración de manifestaciones diarias en reivindicación de medidas para la creación de empleo. Supuesta vulneración del derecho de reunión y manifestación: resolución gubernativa que motiva suficientemente las limitaciones al ejercicio del derecho por referencia a las concretas circunstancias temporales y espaciales de celebración de las concentraciones y en aras de la preservación de otros bienes y valores constitucionalmente protegidos.*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesto por don Eugeni Gay Montalvo, Presidente, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Francisco José Hernando Santiago y don Luis Ignacio Ortega Álvarez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 6340-2010, promovido por Comisiones Obreras de Ceuta, entidad representada por la Procuradora de los Tribunales doña María Jesús Ruiz Esteban y asistida por el Letrado don José Aureliano Martín Segura, contra la Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla, de 30 de junio de 2010, que desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la resolución de la Delegación del Gobierno en Ceuta, de 23 de julio de 2010, por la que se acuerda limitar el tiempo de duración de la manifestación comunicada y se prohíben los cortes de tráfico durante su recorrido y el uso de megafonía más allá de los límites establecidos en las ordenanzas municipales. Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal. Ha actuado como Ponente la Magistrada doña Elisa Pérez Vera, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 10 de agosto de 2010, doña María Jesús Ruíz Esteban, Procuradora de los Tribunales, en nombre y representación de Comisiones Obreras de Ceuta (CC OO), interpuso recurso de amparo contra las resoluciones mencionadas en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. Los hechos de los que trae causa la demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) Desde febrero de 2010, un grupo de parados de la ciudad de Ceuta se viene manifestando diariamente (excepto fines de semana y festivos), por el mismo recorrido, en el centro de la ciudad (transcurriendo más del 70 por 100 por calles peatonales) y en

los mismos horarios (de 11 h a 13 h aprox. y de 19 h a 21 h aprox.), reivindicando la creación de puestos de trabajo, así como la aprobación de un plan de empleo especialmente adaptado a sus circunstancias de extrema necesidad.

b) Mediante escrito presentado el 21 de julio de 2010, en la Delegación del Gobierno en Ceuta, el sindicato demandante de amparo comunicó su intención de continuar la campaña de manifestaciones iniciada el 1 de febrero para todos los días del mes de agosto, manteniendo el mismo horario y recorrido que las celebradas anteriormente. La Delegación del Gobierno en Ceuta, mediante resolución de 23 de julio de 2010, acordó declarar la extemporaneidad y la falta de cobertura legal de las manifestaciones previstas para fechas posteriores al 21 de agosto de 2010 por superarse los treinta días señalados en la Ley Orgánica 9/1983, reguladora del derecho de reunión y manifestación, como plazo máximo de antelación con el que se pueden comunicar las reuniones y/o manifestaciones en lugares de tránsito público. Asimismo, para el resto de las manifestaciones previstas se acordó disminuir su tiempo de duración a treinta minutos desde su inicio hasta su finalización, prohibiendo los cortes de tránsito durante su recorrido y no pudiendo hacer uso de megáfono u otros elementos ruidosos más allá de los decibelios permitidos por las ordenanzas.

Los elementos fácticos en los que se basa la resolución de la Delegación del Gobierno son los siguientes: I) que el sindicato CC OO de Ceuta viene celebrando manifestaciones diarias desde el mes de febrero de 2010, por el mismo motivo, el mismo horario y el mismo itinerario; II) que de los informes de la policía local se desprende que la manifestación se detiene en la plaza de la Constitución cortando el tráfico entre 25 y 35 minutos, siendo esta parada de mayor duración a partir de mediados de junio (llegándose a cincuenta minutos y sesenta minutos en dos ocasiones); III) que en la manifestación participan dos vehículos sin autorización para marchar por calles peatonales; IV) que la marcha transcurre con gran amplitud de espacio, agrandándose la distancia entre la cabecera y el final del grupo y con un lento discurrir; V) que se han producido diversos problemas como consecuencia de estas manifestaciones: así, el colapso de tráfico en la plaza de la Constitución que repercute en la zona centro y pone en riesgo la asistencia de los servicios de emergencias; la grave distorsión en el funcionamiento de los servicios públicos de transporte urbano afectándose diariamente a 800-1000 usuarios y a la seguridad de los profesionales que los prestan; los perjuicios a los 150 establecimientos del mercado de abastos así como a los cerca de 6000 usuarios; las quejas vecinales por el ruido debido al uso de megafonía, tambores y otros instrumentos musicales, superando el ruido los límites legales establecidos; y, por último, las repercusiones negativas en el funcionamiento y las ventas de los 696 establecimientos comerciales, especialmente por los problemas de suministro de materiales puesto que las operaciones de carga y descarga se ven paralizadas; VI) que la jefatura de la policía local elevó propuesta para que se adoptasen las medidas necesarias para compatibilizar el ejercicio del derecho de los convocantes a manifestarse con el derecho de los ciudadanos a la libre circulación y a realizar su vida con normalidad, celebrando la protesta «sin paralizar el tráfico rodado y ... dentro de los niveles de ruido permitidos por la legislación».

Jurídicamente la resolución de la Delegación del Gobierno se fundamenta, en lo que aquí interesa, en que el derecho de reunión y manifestación es un derecho limitado y que la reiteración en su ejercicio (más de 100 manifestaciones a lo largo de cinco meses) constituye, en sí misma, una alteración del orden público. En este caso, se añade, no confluye el elemento temporal (duración transitoria) que caracteriza a este derecho según la doctrina constitucional, puesto que permanece en el tiempo a tenor del número de manifestaciones con el mismo objeto y convocantes. El uso reiterado de este derecho, sin ninguna limitación, va en detrimento del ejercicio de otros derechos también legítimos del resto de ciudadanos. Reconoce la Delegación del Gobierno que la ocupación de la vía pública en una manifestación supone el ejercicio normal del derecho, pero «la ocupación

de la vía pública interrumpiendo el tráfico en distintos tramos del recorrido de forma gratuita, parando la manifestación en las intersecciones con las distintas vías que cruzan aquella por la que discurre la manifestación, supone un ejercicio extralimitado del derecho de manifestación».

c) Contra la mencionada resolución el sindicato CC OO de Ceuta interpuso recurso contencioso-administrativo ante la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, circunscribiendo su impugnación al aspecto relativo a la prohibición del corte de tráfico y a la imposibilidad de hacer uso de la megafonía por encima de los niveles fijados en las ordenanzas; recurso que fue desestimado por Sentencia de 30 de julio de 2010. Tras resumir la doctrina constitucional relativa al derecho reconocido en el art. 21 CE, remarcando su caracterización como cauce del principio democrático, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía aborda los posibles límites que pueden imponerse a su ejercicio en aquellos casos en los que existen razones fundadas de que se va a producir una alteración del orden público con peligro para personas y bienes, entendiendo que este concepto se refiere a situaciones de hecho —al mantenimiento del orden material en lugares de tránsito público— y aplicando en caso de duda el principio *favor libertatis*. Por ello, añade, citando jurisprudencia constitucional, sólo excepcionalmente podrá entenderse que la afectación del tráfico conlleva una alteración del orden público con peligro para personas y bienes, enfatizando que en una sociedad democrática «el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación sino también un espacio de participación».

Para analizar si la medida adoptada por la Delegación del Gobierno se halla suficientemente motivada y puede calificarse como proporcionada desde un punto de vista constitucional el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía tiene en cuenta los elementos fácticos que constan en la resolución impugnada, concluyendo que la prohibición de cortar el tráfico no resulta lesiva del derecho de manifestación pues la Administración la motiva y razona con suficiencia «no sólo en la efectividad y diversidad de los daños producidos, que menciona expresamente en la resolución recurrida, y vincula en relación causa efecto con los cortes de tráfico efectuados por los manifestantes, sino también en la gravedad de las consecuencias dada la reiteración, diaria, de lunes a viernes, con la que se mantienen los citados cortes de tráfico, desde hace más de seis meses, con las repercusiones y los riesgos que enumera, y dada la extensión de los citados cortes que también especifica». Además, argumenta, la resolución recurrida también refiere el hecho de que «la manifestación se para sistemáticamente en la plaza de la Constitución con el único objetivo de cortar el tráfico rodado y para ello algunos manifestantes llegan a tumbarse en la vía pública». Finalmente, el órgano judicial rechaza la equiparación que pretende realizar el sindicato recurrente entre «prohibición de cortes de tráfico» y «prohibición de manifestación» pues «se trata de realidades bien distintas, que no cabe confundir, ni equiparar».

Respecto de la prohibición de utilizar megafonía u otros elementos ruidosos que impliquen molestia más allá de los decibelios permitidos en las ordenanzas, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía remite a la doctrina constitucional contenida en la STC 195/2003 (FJ 8) según la cual no vulnera el derecho de reunión y manifestación imponer la obligación de que el uso de la megafonía tenga que acomodarse a los límites marcados en materia de ruido por las ordenanzas municipales, pues tales normas sirven a la protección de bienes constitucionales como la conservación de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona o la protección de la salud frente a la contaminación acústica, sin que el contenido del derecho de reunión ampare actuaciones que comprometan los referidos valores constitucionales.

3. En el recurso de amparo el sindicato demandante invoca la vulneración del derecho de reunión y manifestación reconocido en el art. 21 CE argumentando que son muchas las Sentencias de este Tribunal (así como las de diversos Tribunales de Justicia) que establecen que la prohibición o modificación del itinerario de una manifestación exige la concurrencia de una serie de elementos: 1) la existencia de razones fundadas de

alteración del orden público, II) la imposibilidad de adopción de otras medidas que, con carácter preventivo, configuren esos peligros y permitan el ejercicio del derecho fundamental y III) la proporcionalidad entre la medida adoptada y el fin pretendido.

Entiende CC OO de Ceuta que, en este caso, ni concurren dichos elementos, ni se ha respetado el principio de proporcionalidad. Sostiene, así, que hasta este momento (y durante seis meses) la marcha se ha desarrollado, de forma pacífica y sin ningún incidente, por el mismo recorrido, siendo mínimos los cortes de tráfico pues más del 70 por 100 del trayecto transcurre por calles peatonales. La modificación impuesta en la resolución de la Delegación del Gobierno es, en realidad, según el sindicato recurrente, «una prohibición encubierta de dicha manifestación» ya que es imposible recorrer el itinerario propuesto si no se pasa por la plaza de la Constitución, por lo que cumplir el orden significaría, o bien disolver la manifestación y volver a concentrarse ante las puertas del Ayuntamiento; o bien continuar por las aceras, perjudicando todavía más al resto de ciudadanos.

Añade el sindicato que no existen datos que avalen los referidos problemas de orden público, ni los perjuicios causados a los comercios de la zona o a los servicios de emergencias (que, además, tienen vías alternativas de comunicación por las calles adyacentes); ni se aportan mediciones que avalen la percepción de que se superan los índices de contaminación acústica. Por todo ello, concluye, «apenas se puede superar el juicio de proporcionalidad exigible». Apoya su argumentación en la STC 66/1995, de 8 de mayo.

Por otra parte, y en lo relativo a la justificación de la especial trascendencia constitucional del recurso de amparo argumenta, aparte de lo anterior, que el caso posee «una especial relevancia constitucional para el ejercicio del derecho de reunión y manifestación, pues sin respetar los límites interpretativos fijados por el Tribunal Constitucional en su doctrina, se ha dictado una resolución injusta que corta de raíz el derecho a manifestarse pacíficamente de un grupo de ciudadanos parados».

4. La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, por providencia de 31 de marzo de 2011, acordó admitir a trámite la demanda de acuerdo con lo previsto en el art. 11.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) y, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTIC, dirigir atenta comunicación a la Delegación del Gobierno en Ceuta a fin de que, en el plazo de diez días, remitiese certificación o fotocopia adverada de las actuaciones relativas a la resolución de 23 de julio de 2010. El mismo plazo se otorgó a la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, para que remitiese las actuaciones correspondientes al recurso 677-2010 D.F., debiendo previamente emplazar a quienes hubiesen sido parte en el procedimiento para que, en el plazo de diez días, puedan comparecer.

5. Mediante escrito registrado el 4 de abril de 2011, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta se personó en este proceso constitucional.

6. Por diligencia de ordenación, de 13 de junio de 2011, se tuvo por personado y parte en el procedimiento al Abogado del Estado y se acordó dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para que, en el plazo común de veinte días, formularan las alegaciones que estimasen convenientes, conforme a lo dispuesto en el art. 52.1 LOTIC.

7. Mediante escrito presentado el 29 de junio de 2011 la Procuradora doña María Jesús Ruiz Esteban, en representación de Comisiones Obreras de Ceuta, formuló sus alegaciones ratificándose en el escrito del recurso de amparo y reiterando la especial trascendencia constitucional del asunto y la petición de nulidad del acto recurrido.

8. El Ministerio Fiscal evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado el día 5 de julio de 2011 en el que, tras resumir los antecedentes mediatos e inmediatos del recurso, solicita la estimación parcial del recurso de amparo, en resumen, con los siguientes argumentos:

a) Descarta, en primer lugar, la existencia de cualquier infracción del art. 21 CE como consecuencia de la limitación establecida por la Delegación del Gobierno en Ceuta respecto del uso de la megafonía u otros elementos ruidosos que impliquen molestia más allá de los decibelios permitidos por la ordenanza municipal sobre emisión de ruidos, vibraciones y otras formas de energía. En este punto, recuerda el Fiscal la STC 195/2003, de 27 de octubre, en la que, tras señalarse que la libre utilización de medios materiales para la emisión de mensajes, reivindicaciones, denuncias, etc., queda amparada por el art. 21 CE siempre que no se desnaturalice el contenido del derecho, se insiste en que no vulnera el art. 21 CE la imposición gubernativa del respeto a las ordenanzas en materia de ruido porque los límites impuestos en ellas tienden a la preservación de otros bienes constitucionalmente protegidos «sin que el contenido del derecho de reunión ampare actuaciones que comprometan los referidos valores constitucionales» (FJ 8), ni pueda considerarse que los límites municipales sobre el ruido restrinjan más allá de lo razonable o proporcionado el uso de la megafonía como instrumento de expresión y difusión de ideas. En resumen, la queja no puede prosperar, constatándose, además, por el Ministerio Fiscal que, en convocatorias anteriores, se habían impuesto similares limitaciones sin que el sindicato se alzara contra ellas.

b) A continuación, el Ministerio Fiscal entra en el fondo del asunto señalando que el recurso de amparo no se dirige contra la limitación de la duración de las manifestaciones a treinta minutos, sino que se circunscribe a la prohibición de cortar el tráfico en su recorrido. Respecto de esta cuestión, el Fiscal parte de la STC 110/2006, de 3 de abril (FJ 3), sobre el contenido del derecho fundamental de reunión y manifestación y el deber previo de comunicación, así como de la STC 66/1995, de 8 de mayo (FJ 3), en relación a los límites del derecho de reunión; en particular, a la exigencia de que su ejercicio no produzca alteraciones del orden público con peligro para personas o bienes. La aplicación de ese límite, según la última de las Sentencias citadas, requiere de la existencia de razones fundadas de la alteración del orden público, sin que baste la mera sospecha o posibilidad de que se produzca, pues en caso de existir dudas sobre la producción de estos efectos, prima la aplicación del principio *favor libertatis* y, por tanto, la imposibilidad de prohibir la realización de la manifestación. A lo anterior añade el Fiscal que la interpretación del concepto «orden público» se refiere a una situación de hecho, al mantenimiento del orden, en sentido material, en lugares de tránsito público y no al orden como sinónimo del respeto a los valores y principios jurídicos y metajurídicos fundamento de la convivencia y del orden social, político y económico; pues el contenido de las ideas o las manifestaciones que pretenden expresarse no puede ser sometido a controles de oportunidad política. De ello deriva, como se pone de manifiesto en la STC 66/1995, que las concentraciones sólo pueden prohibirse cuando existen razones fundadas para concluir que comportarían una situación de desorden material, entendiéndose por tal aquella situación 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, sin que ese «peligro» sea sinónimo de utilización de la violencia. Aparte de lo específicamente previsto en el art. 21.2 CE, recuerda el Ministerio Fiscal que el derecho de reunión puede ser limitado por la necesidad de evitar que un ejercicio extralimitado de tal derecho pueda entrar en colisión con otros valores constitucionales, límites que deben interpretarse restrictivamente. En uno y otro caso, la autoridad gubernativa, aplicando criterios de proporcionalidad, antes de prohibirla puede proponer la modificación de fecha, lugar o duración de la manifestación, si es posible.

Teniendo en cuenta la citada doctrina constitucional y los elementos fácticos que constan, tanto en la resolución de la Delegación del Gobierno en Ceuta como en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, el Ministerio Fiscal concluye que debe otorgarse parcialmente el amparo respecto de la queja relativa a la prohibición

de cortar el tráfico durante el recorrido de la manifestación. A su entender, la resolución impugnada incumple el requisito de la proporcionalidad puesto que, aunque pretendidamente lleva a cabo una ponderación de los intereses que se consideran en conflicto (razonando los motivos que le han llevado a modificar la duración de la manifestación y a prohibir los cortes de tráfico), en realidad recurre a criterios formales sin detallar los efectos producidos en los servicios esenciales afectados o las consecuencias perturbadoras de verdadera gravedad en los términos constitucionalmente exigibles, a pesar de que se vienen celebrando manifestaciones idénticas durante los seis meses anteriores.

c) El Ministerio público se centra, a continuación, en los dos argumentos esenciales de la Delegación del Gobierno: I) que la convocatoria reiterada de manifestaciones puede constituir una situación de abuso de derechos fundamentales, por cuanto colisiona con otros derechos, también susceptibles de protección, de los residentes en la zona; II) la necesidad de imponer la prohibición de los cortes de tráfico en todas las manifestaciones.

A este respecto, señala, la STC 284/2005, de 7 de noviembre (FJ 6), resolvió que «solamente si la reiteración del ejercicio del derecho fundamental provoca estos problemas de orden público, como puede suceder si se pretende la ocupación indefinida o excesivamente prolongada en el tiempo de un espacio de una manera que se ponga en peligro los bienes y derechos que a las autoridades corresponda proteger, es admisible la medida de la prohibición». Y en cuanto a los cortes de tráfico, reproduce el Ministerio Fiscal un fragmento del fundamento jurídico 5 de la STC 110/2006, de 3 de abril, en la que se recuerda que el derecho de manifestación, por su propia naturaleza, requiere de la utilización del lugares de tránsito público y la ocupación instrumental de calzadas y restricción en la circulación de personas y vehículos que no pueden considerarse ilegítimas constitucionalmente, excepto en aquellos casos en que las restricciones del tráfico «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, policía)».

La aplicación de esta doctrina lleva al Fiscal a la conclusión de que se ha vulnerado el derecho constitucional alegado, puesto que de dichos elementos no resulta, en absoluto, «que la reiteración en el ejercicio del derecho fundamental y que las interrupciones del tráfico producidas en dicho ejercicio hayan puesto en peligro a personas o bienes, único supuesto en el que los cortes de tráfico pueden considerarse comprendidos en el límite del art. 21.2 CE». A ello se añade, de hecho, que la limitación de la duración de la manifestación a treinta minutos, asumida por el sindicato, permitía alcanzar el fin perseguido sin necesidad de prohibir el corte de tráfico en las intersecciones de las calles, al menos durante el tiempo imprescindible para que transcurra la manifestación, que poco tiempo podría ser dada su limitación temporal.

Por ello propone la anulación de la resolución administrativa, únicamente en lo relativo a la prohibición de cortes de tráfico en el recorrido de la manifestación, así como la nulidad de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en la medida en que confirma este extremo.

9. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el día 11 de julio de 2011 solicitando la denegación del amparo pretendido. Partiendo de que el sindicato recurrente limita su impugnación a los cortes de tránsito durante el recorrido y al uso de la megafonía, el Abogado del Estado considera que existen razones fundadas para la denegación del amparo:

a) En primer lugar, porque los manifestantes deben respetar los límites marcados por la ordenanza municipal en materia de ruidos en cuanto dirigidos a preservar el medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y la protección de la salud contra la contaminación acústica, sin que se esté restringiendo más allá de lo razonable y proporcionado el uso de la megafonía como instrumento de expresión (reproducción de

la STC 195/2003, de 27 de octubre). Tanto en el expediente administrativo como en los autos del procedimiento contencioso-administrativo existe prueba más que sobrada del excesivo ruido generado por los manifestantes, que podría incluso entrañar una ilícita intromisión en los derechos fundamentales de terceros.

b) En segundo lugar, y en relación a los cortes de tráfico durante el recorrido, el Abogado del Estado señala que hasta ahora, en la ponderación entre el derecho de ir y venir sin obstáculos por las zonas peatonales y las calzadas reservadas a los vehículos de motor (STC 59/1990) y el de los manifestantes a expresar colectivamente sus reivindicaciones, la doctrina constitucional ha sido más favorable al derecho de reunión y manifestación de estos últimos.

La cuestión relevante de este asunto, remarca el Abogado del Estado, es si ejercer el derecho de reunión cinco días a la semana (de lunes a viernes) durante los meses de febrero a julio de 2011 puede constituir un índice del ejercicio abusivo de un derecho fundamental. Para responder a esta cuestión trae a colación la STC 284/2005, de 7 de noviembre (FJ 6), en cuanto alude a los problemas de orden público que puede causar la reiteración en el ejercicio del derecho si se pretende la ocupación indefinida o excesivamente prolongada en el tiempo de un espacio; o la STC 301/2006, de 23 de octubre (FJ 4), en cuanto destaca que la motivación de la Delegación del Gobierno es insuficiente porque no concretaba qué alteración o desorden público se producía y por qué constituía un abuso de derecho.

Teniendo en cuenta la doctrina anterior y la necesaria ponderación casuística que ha de realizarse en los casos de colisión del derecho de libre circulación y del derecho de reunión, la Abogacía del Estado considera que no se ha producido lesión alguna del derecho de reunión por restringirlo o sacrificarlo desproporcionadamente. Así, subraya, la resolución administrativa motiva exhaustivamente el porqué de la prohibición de tráfico: la campaña de manifestaciones diarias durante los seis meses anteriores habría conseguido ya la publicidad en el vecindario de «la protesta del colectivo de parados y desempleados» y la medida adoptada cuenta con la motivación fáctica suficiente que aparece en los antecedentes de hecho de la resolución cuestionada —en concreto, cortes de tráfico que impiden la actuación normal de servicios de emergencias y transportes urbanos (algunos manifestantes llegan a tumbarse en el suelo) y provocan incidentes de orden público; dificultades en el acceso al mercado de abastos; pérdidas económicas de los 696 establecimientos comerciales y colapso circulatorio del centro de Ceuta y de las rutas alternativas que lo hacen intransitable para miles de personas—.

A juicio del Abogado del Estado el correcto ejercicio del derecho de manifestación no ampara que se perturbe la circulación en el centro de Ceuta —durante varios meses y a diario— para hacer pública la protesta por el desempleo. Una de las notas esenciales del concepto constitucional de manifestación es su transitoriedad (cita las SSTC 55/1988, de 28 de abril, FJ 2; 42/2000, de 14 de febrero, FJ 2 y 110/2006, de 3 de abril, FJ 3). «El derecho de circulación» sostiene el Abogado del Estado «puede ser sacrificado al derecho de reunión precisamente porque, y en la medida en que, la afectación del primero es puramente ocasional y transitoria». Si la manifestación se convierte en un suceso regular puesto que siempre es la misma manifestación (idéntico sindicato organizador, idéntica finalidad, presumiblemente los mismos manifestantes) parece evidente que estamos ante un sacrificio excesivo. La nota de transitoriedad se pierde no sólo en los casos de ocupación duradera y cronológicamente ininterrumpida del espacio (público) sino también en los supuestos de «regularidad cotidiana» como es el caso.

A ello se añade, concluye el Abogado del Estado, que el «peligro para personas y bienes» consecuencia de la alteración del orden público que mencionan en el art. 21.2 CE y 10.2 de la Ley Orgánica reguladora del derecho de reunión «no debe interpretarse exclusivamente como riesgo de agresiones corporales o destrozos en bienes públicos y privados, sino también cuando el comportamiento de los manifestantes —por su reiteración— causa perjuicios económicos comprobables a comerciantes y particulares».

10. Por providencia de 9 de diciembre de 2011, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 12 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El sindicato demandante de amparo impugna la resolución de la Delegación del Gobierno en Ceuta, de 23 de julio de 2010, por la que se prohíben los cortes de tráfico durante el recorrido de las manifestaciones previstas para el mes de agosto así como la utilización de megafonía u otros elementos sonoros por encima de los límites marcados en las ordenanzas municipales. Se impugna también la Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 30 de julio de 2010, que confirmó la legalidad de la resolución gubernativa.

Considera el sindicato que se ha vulnerado su derecho de reunión y manifestación (art. 21 CE) por cuanto las limitaciones impuestas al ejercicio del derecho de reunión suponen, en realidad, una prohibición encubierta de la manifestación, al no responder a razones fundadas ni superar el juicio de proporcionalidad exigible constitucionalmente. El Ministerio Fiscal interesa el otorgamiento parcial del amparo, por lo que respecta a la concreta prohibición de cortar el tráfico durante el trayecto de los manifestantes, pues la pretendida motivación de la resolución gubernativa se reduce a la invocación de criterios meramente formales y existían vías menos gravosas para compatibilizar el derecho de los convocantes y el derecho a la libre circulación de los ciudadanos. Descarta, en cambio, que la sumisión del uso de megafonía a los límites establecidos por las ordenanzas municipales provoque lesión alguna en el art. 21 CE. Por su parte, el Abogado del Estado se opone a la estimación de este recurso recordando que el respeto de las ordenanzas municipales en materia de ruidos responde a la protección de otros bienes constitucionales, como el derecho a un medio ambiente adecuado (art. 45 CE) y subrayando que las medidas impuestas en la resolución gubernativa resultan proporcionadas frente al ejercicio abusivo del derecho de reunión y manifestación de los convocantes.

2. Como cuestión previa, y en relación a la naturaleza de este recurso de amparo, conviene destacar que no estamos ante un recurso de amparo interpuesto por la vía del art. 44.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), ni tampoco ante un recurso de amparo de los que usualmente hemos denominado «mixtos», sino ante un recurso en el que la violación del derecho fundamental de reunión del art. 21 CE que se denuncia tiene su origen directo e inmediato en un acto de la Administración y sólo mediata e indirectamente en la Sentencia que desestimó el previo recurso contencioso-administrativo, toda vez que la resolución judicial se limitó a confirmar la legalidad del acuerdo impugnado, pero sin incurrir al hacerlo en ninguna nueva y autónoma infracción constitucional. En consecuencia debemos concluir que el presente recurso de amparo ha sido formulado por la vía del art. 43 LOTC con la consecuente aplicación del plazo de interposición de veinte días que previene su segundo apartado para este tipo de casos, que ha sido correctamente observado por el sindicato recurrente.

3. Según ha quedado expuesto dos son las limitaciones impuestas en la resolución gubernativa que el sindicato recurrente considera lesivas del derecho reconocido en el art. 21 CE: la prohibición de cortar el tráfico durante el recorrido de la manifestación y la prohibición de usar megafonía y otros elementos ruidosos por encima de los límites (de decibelios) previstos en las ordenanzas municipales. La resolución de esta cuestión exige recordar nuestra doctrina en relación con el contenido del derecho de reunión recogido en el art. 21 CE y sus límites; doctrina que todas las partes de este proceso asumen y reproducen en sus alegatos, si bien dándole un alcance distinto cada una de ellas.

El derecho de reunión —del que el derecho de manifestación es una vertiente (STC 96/2010, de 15 de noviembre, FJ 3)— se caracteriza como «una manifestación colectiva de la libertad de expresión efectuada a través de una asociación transitoria de personas que opera de manera instrumental al servicio del intercambio o exposición de ideas, de defensa de intereses o de 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 real u objetivo (lugar de

celebración)» (STC 85/1988, de 28 de abril, FJ 2; doctrina reiterada, entre otras, en las SSTC 66/1995, de 8 de mayo, FJ 3; 196/2002, de 28 de octubre, FJ 4; 301/2006, de 23 de octubre, FJ 2; 170/2008, de 15 de diciembre, FJ 3 y 38/2009, de 9 de febrero, FJ 2). Existe, pues, una estrecha vinculación entre el derecho de reunión y manifestación y el derecho a la libre expresión [art. 20.1 a) CE] que también fue enfatizada, en su momento, por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (STEDH *caso Stankov*, de 2 de octubre de 2001, § 85 y STEDH *caso Rekvényi*, de 20 de mayo de 1999, § 58, tal como recordamos en nuestra STC 195/2003, de 27 de octubre, FJ 3). El derecho de reunión se convierte, así, en uno de los ejes vertebradores (cauce del principio democrático participativo) del Estado social y democrático de Derecho proclamado en la Constitución, cuyo contenido, sin embargo, puede verse modulado por los límites a su ejercicio que forzosamente impone la protección de otros bienes o derechos constitucionales.

En efecto, 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».

Por ello, la limitación del ejercicio del derecho de reunión requiere de una motivación específica. Así, «para que los poderes públicos puedan incidir en el derecho de reunión constitucionalmente garantizado, ya sea restringiéndolo, modificando las circunstancias de su ejercicio, o prohibiéndolo incluso, es preciso, tal y como acaba de señalarse, que existan razones fundadas, lo que implica una exigencia de motivación de la resolución correspondiente ... en la que se aporten las razones que han llevado a la autoridad gubernativa a concluir que el ejercicio del derecho fundamental de reunión, tal y como se hubo proyectado por su promotor o sus promotores, producirá una alteración del orden público proscrita en el art. 21.2 CE, o bien la desproporcionada perturbación de otros bienes o derechos protegidos por nuestra Constitución» (STC 195/2003, de 27 de octubre, FJ 4). Y en este sentido «no basta con que existan dudas sobre si el derecho de reunión pudiera producir efectos negativos, debiendo presidir toda actuación limitativa del mismo el principio o criterio de favorecimiento del derecho de reunión ... de manera que solamente razones convincentes e imperativas pueden justificar las restricciones a esa libertad (STC 170/2008, FJ 3)» (STC 96/2010, de 15 de noviembre, FJ 3, relativa al ejercicio del derecho de manifestación durante la jornada de reflexión), en aplicación del principio *favor libertatis*. Los actos que introduzcan medidas limitadoras han de fundamentarse, pues, en datos objetivos suficientes derivados de las circunstancias concretas de cada caso (STC 301/2006, 23 de octubre, FJ 2).

4. El sindicato demandante de amparo, que presentó escrito comunicando las manifestaciones que pensaba celebrar durante el mes de agosto —como continuación de las que venía efectuando desde febrero del mismo año—, no cuestiona la declaración de extemporaneidad de algunas de ellas (por no cumplirse el plazo de treinta días de antelación que impone la Ley Orgánica reguladora del derecho de reunión para la comunicación previa de la convocatoria), ni la limitación de la duración total de la manifestación —que pasa de una duración aproximada de dos horas, a treinta minutos desde el inicio hasta el final del recorrido—, sino que su impugnación se circunscribe a los dos aspectos antes mencionados (la prohibición de cortar el tráfico durante el recorrido de la marcha y la prohibición de utilizar los elementos de megafonía por encima de los niveles permitidos en las ordenanzas municipales).

En lo que aquí interesa y abordando, en primer lugar, la prohibición de cortar el tráfico impuesta por la resolución de la Delegación del Gobierno impugnada, conviene recordar con más detalle nuestra doctrina sobre la utilización u ocupación instrumental de las vías públicas durante el ejercicio del derecho reconocido en el art. 21 CE, para destacar, a continuación, los elementos que permiten introducir algunos matices al respecto.

El derecho de manifestación es una vertiente del derecho de reunión con sus propias características específicas, pues se trata del ejercicio del derecho en su versión dinámica; esto es, discurriendo a lo largo de un itinerario y diferenciándose, por tanto, de la concentración como reunión estática en lugar de tránsito público (STC 195/2003, de 27 de octubre, FJ 5). Este elemento de movilidad resulta determinante pues, de un lado, parece implicar una menor intensidad en la ocupación de las vías públicas —el carácter intrínsecamente dinámico de la manifestación impide, en principio, una ocupación exclusiva y excluyente del espacio público más allá del tiempo necesario para recorrer todo el itinerario marcado— pero, por otro, incide directamente en el derecho de circulación de otros ciudadanos, pudiendo ocasionar interrupciones o paralizaciones del tráfico rodado.

La interrupción del tráfico y la restricción de la libertad de circulación de los ciudadanos no manifestantes —que se verán impedidos de deambular o de circular libremente por el trayecto durante la celebración de la manifestación— son consecuencias, sin embargo, que no pueden excluirse *a priori* del contenido del derecho de reunión pues, por su propia naturaleza, el ejercicio de este 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, de 29 de marzo, FJ 8)» (SSTC 66/1995, de 8 de mayo, FJ 3; 163/2006, de 22 de mayo, FJ 3; y 301/2006, de 23 de octubre, FJ 2). Por sí solas dichas restricciones, consecuencia inherente y muchas veces no deseada del ejercicio del derecho de manifestación, no justifican la prohibición de la manifestación o su condicionamiento sino que, para que proceda una u otro, será preciso que la ocupación intensiva de las vías públicas altere el orden público poniendo en peligro la integridad de las personas o de los bienes o suponga un sacrificio desproporcionado de otros bienes y valores constitucionalmente protegibles. Esto es así porque, como también hemos reiterado, «en una sociedad democrática el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación, sino también un espacio de participación» (entre otras, SSTC 66/1995, de 8 de mayo, FJ 3; 195/2003, de 27 de octubre, FJ 9; 90/2006, de 27 de marzo, FJ 2); respondiendo la exigencia de comunicación previa, precisamente, a esa necesidad de compatibilizar los diversos derechos y bienes constitucionales en juego.

En la STC 66/1995, tras subrayar que ciertamente «la paralización del tráfico con la finalidad primordial de alterar la paz pública no constituye un objeto integrable en el derecho de reunión» (STC 66/1995, de 8 de mayo, FJ 3; 163/2006, de 22 de mayo, FJ 3), nos pronunciamos sobre la imposibilidad de invocar una genérica conflictividad circulatoria, por la especial densidad de circulación de determinadas calles o zonas de la ciudad, para prohibir concentraciones (STC 163/2006, de 22 de mayo, FJ 3), pues sólo en supuestos muy concretos podrá concluirse que la afectación del tráfico conlleva una alteración del orden público con peligro para personas o bienes. De la misma forma consideramos que no es constitucionalmente lícito imponer sanciones a los manifestantes que, en ejercicio de su derecho, ocupan la calzada o la vía pública (SSTC 59/1990, 42/2000, 110/2006, entre otras) a no ser que se contravenga un límite expreso fijado por la autoridad (ATC 176/2000, de 12 de julio, FJ 2, límite consistente en la prohibición expresa de cortar el tráfico). En concreto, y desde la perspectiva del art. 21 CE hemos dicho que «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, 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» (STC 66/1995, de 8 de mayo, FJ 3).

Esta misma línea sigue el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que recientemente (*caso Barraco c. Francia*, 31684/05, de 5 de marzo de 2009, § 43) ha vuelto a subrayar que «cualquier manifestación en un lugar público es susceptible de causar cierto desorden en el desarrollo de la vida cotidiana, incluida la obstaculización de la circulación y que, en ausencia de actos violentos por parte de los manifestantes es importante que los poderes públicos hagan gala de cierta tolerancia ante concentraciones pacíficas a fin de que el derecho de reunión no carezca de contenido» (en este sentido cita las SSTEDH *Ashughyan c. Armenia*, núm. 33268/03, § 90, de 17 de julio de 2008, y *Oya Ataman c. Turquía*, núm. 74552/01, § 42, de 5 de diciembre de 2006). No obstante, la ponderación de los derechos en presencia también ha llevado al Tribunal europeo a considerar que el bloqueo completo de la circulación en una autopista que se produjo en el caso concreto que se examinaba, «va más allá de la molestia que ocasiona cualquier manifestación en la vía pública» por lo que la detención de los manifestantes, que habían sido prevenidos en varias ocasiones acerca de las sanciones que les serían impuestas en caso de continuar con el bloqueo de la autopista y habían ejercido ya su derecho de reunión pacífica durante varias horas, resultaba proporcionada a las finalidades perseguidas, teniendo en cuenta el equilibrio entre el interés general en la defensa del orden público y el interés del demandante y los manifestantes en elegir esa forma concreta de manifestación (§ 48 y cita del *caso Plattform Ärzte für das Leben c. Austria*, 21 junio 1988, § 34, serie A núm. 139).

5. Resumida así nuestra doctrina sobre este particular, se trata de precisar ahora si la prohibición de cortar el tráfico que impone la resolución de la Delegación del Gobierno en Ceuta, confirmada posteriormente por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, supone la prohibición encubierta del ejercicio del derecho de reunión del sindicato demandante, tal como se alega en el recurso de amparo; o si, por el contrario, se trata de una limitación del derecho que responde a razones fundadas de que dicho ejercicio produce alteraciones del orden público con peligro para personas o bienes; o el sacrificio desproporcionado de otros valores y derechos constitucionales, para, finalmente, comprobar si se configura como una medida proporcionada desde el punto de vista constitucional.

Para realizar nuestro análisis es preciso partir de un dato fundamental: la resolución de la Delegación del Gobierno cuestionada no prohíbe la celebración de las manifestaciones convocadas en plazo sino que condiciona el modo de su celebración de forma tal que, al menos en una primera aproximación, no parece que el contenido de las ideas o las reivindicaciones que pretenden expresarse y defenderse mediante el ejercicio del derecho de manifestación y concentración pública se haya sometido a controles de oportunidad política o 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, controles sobre el contenido del discurso reivindicativo proscrito por nuestra Constitución. En efecto, «al ponderar la aplicación [d]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)» (por todas, STC 163/2006, de 22 de mayo, FJ 2). Decíamos, pues, que, en esta primera aproximación al caso que enjuiciamos, la limitación introducida por la Delegación del Gobierno no parece afectar a ese contenido sustancial (o material) del derecho de reunión en tanto que expresión colectiva de un determinado

discurso, sino a lo que podríamos llamar sus circunstancias adjetivas (o formales) — relativas al modo, al lugar y al tiempo en que se ejerce el derecho— en uso de la facultad que otorga el art. 10 de la Ley Orgánica reguladora del derecho de reunión, de proponer modificaciones de fecha, lugar, duración o itinerario de la manifestación, como medidas tendentes, precisamente, a compatibilizar los derechos y bienes constitucionales implicados (STC 66/1995, de 8 de mayo, FJ 3).

Interesa también destacar que no todas las circunstancias que hemos venido en llamar «adjetivas» tienen la misma relevancia. Algunas de ellas inciden de manera inevitable en la propia esencia del derecho de manifestación y otras, en cambio, no resultan decisivas. Así, por ejemplo, la fecha de la manifestación afecta, de manera inevitable, al derecho de reunión cuando la convocatoria tiene como objeto conmemorar un hecho histórico o político que se celebra mundialmente en un día determinado — STC 96/2010, de 15 de noviembre, FJ 5 (en relación a la manifestación convocada por la «Plataforma 8 de marzo de Sevilla», en el día internacional de la mujer que coincidió con la jornada de reflexión electoral)—. También hemos considerado en reiteradas ocasiones que el lugar de celebración de la manifestación es un «elemento objetivo configurador del derecho de reunión [que] 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» (STC 163/2006, de 22 de mayo, FJ 3, con cita de la STC 66/1995, de 8 de mayo, FJ 3) haciendo posible la visibilidad y la repercusión pública del mensaje manifestado. Será la naturaleza del lugar, o la estructura o patrón de las normales actividades que en él se realizan, los que dicten qué regulación de tiempo (duración), lugar y modo resulta razonable y compatible con el ejercicio de reunión.

De lo argumentado hasta este momento no puede sostenerse, como pretende el sindicato demandante de amparo, que la prohibición de cortar el tráfico rodado incida de forma decisiva en el ejercicio del derecho del art. 21 CE, de forma tal que pueda considerarse como una prohibición encubierta del mismo, pues ni se impide la celebración de la manifestación ni se modifican circunstancias adjetivas decisivas como pudieran ser el itinerario marcado (que transcurre entre las calles comprendidas entre la Delegación del Gobierno y el Palacio de la Asamblea; esto es, las instituciones ante las que los manifestantes quieren hacer valer sus reivindicaciones), el calendario de las manifestaciones (que forman parte de una campaña) o la hora de celebración, habiendo sido aceptada por el sindicato la reducción de la duración total de la marcha. La prohibición de cortar el tráfico no puede asimilarse, como parece deducirse del escrito de demanda, a una modificación del itinerario; ni tampoco a una prohibición absoluta de la marcha por implicar una disolución de la manifestación al llegar al cruce y la posterior (y nueva) concentración ante el Ayuntamiento (perspectiva ésta que supone una fragmentación artificial del problema). Se trata, como el propio sindicato demandante reconoce, de continuar la marcha bien por las aceras, bien cruzando por el paso establecido a tal efecto.

En cualquier caso, y con la perspectiva apuntada —la de que estamos ante una modulación «adjetiva» del ejercicio del derecho de reunión, aparentemente no desvirtuadora del contenido esencial de derecho— debemos analizar ahora la existencia de razones fundadas que justifiquen la imposición de ese límite y su proporcionalidad, teniendo en cuenta que es a la autoridad gubernativa a quien corresponde motivar y aportar las razones que, desde criterios constitucionales de proporcionalidad, expliquen por qué el derecho de reunión ha de verse limitado. En este caso son varios los elementos que conforman el contexto y la motivación de la resolución gubernativa cuestionada; elementos que ya han sido detallados en los antecedentes de hecho de esta resolución pero que es preciso traer nuevamente a colación:

a) Las manifestaciones convocadas se inscriben en una campaña de protestas por el paro y el desempleo que, como se pone de manifiesto en la resolución administrativa, se vienen organizando desde el mes de febrero de 2010, con periodicidad diaria de lunes a viernes, en una franja horaria que se sitúa bien de 11 h a 13 h, bien de 19 h a 21 h.

b) Se refiere la Administración al colapso de tráfico que se produce entre las 11 h y 12 h como consecuencia de los cortes de tráfico en la Plaza de la Constitución y en el Paseo de Revellín, que repercuten en la zona centro e impiden, ante cualquier incidencia, la llegada a tiempo de los servicios de emergencia.

c) En la resolución administrativa también se pone de relieve la distorsión del funcionamiento de los servicios públicos de viajeros —cambio de zonas habituales de parada y rutas alternativas para la continuidad del servicio— con los consecuentes perjuicios para viajeros y conductores (llegándose a producir agresiones verbales que requirieron la intervención de la policía local) y para empresas de autobuses y licencias de auto taxis;

d) El colapso circulatorio también impide, según la resolución administrativa, la entrega normalizada de suministros a los comercios de la zona y dificultando el acceso a los 150 establecimientos del mercado de abastos, afectando, por tanto, a las 6000 personas que, diariamente, suelen utilizar estos servicios y que eluden hacer sus compras durante el paso de la manifestación.

e) Finalmente, en la resolución administrativa se alude a las quejas de los vecinos como consecuencia del ruido que soportan ocasionado por el uso de megafonía, tambores y otros objetos e instrumentos de viento.

Los factores mencionados, que llevan a la adopción de las medidas gubernativas señaladas, aparecen documentados a través de los diversos informes emitidos por la jefatura de la policía local o la propia Delegación del Gobierno en los que se pone de manifiesto que las manifestaciones transcurren por calles del centro de Ceuta, en su mayoría (el 70 por 100) de carácter peatonal, «salvo los cruces de la plaza de la Constitución con Gran Vía y paseo del Revellín con calle Camoens» donde los manifestantes ocupan la calzada y cortan el tráfico; y que el desarrollo de las distintas manifestaciones muestra un patrón común: los manifestantes recorren el primer tramo y al llegar a la plaza de la Constitución cortan el tráfico realizando una parada (en ocasiones sentados o tumbados) de una duración que oscila entre los 15-35 minutos —si bien en algunas ocasiones no se han detenido y en otras la duración ha llegado a ser de entre 45 y 60 minutos— para, a continuación, reemprender el recorrido hasta llegar a la institución de la Ciudad Autónoma de que se trate (en función del sentido en el que hagan el trayecto) realizando en ocasiones una parada, más breve, al cruzar por el paseo del Revellín.

Asimismo, diversos artículos de prensa —publicados durante ese periodo— hacen referencia al «hartazgo tras meses de colapso diario en el centro» y por los «casi cuatro meses de diarias vuvuzelas por el centro» («El Pueblo de Ceuta»); a las denuncias de los taxistas por las manifestaciones de parados que suponen pérdidas de hasta un 20 por 100 o al hecho de que las manifestaciones se hacen «algo insostenible» («El faro de Ceuta»).

Pues bien, sin necesidad de asumir en su integridad las conclusiones alcanzadas en la resolución gubernativa impugnada, las circunstancias fácticas puestas de relieve en la misma constituyen una motivación suficiente, y no meramente formal como sostiene el Fiscal, de las limitaciones del derecho de reunión acordadas por la Delegación del Gobierno puesto que, como señala el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, «la efectividad y diversidad de los daños producidos se vinculan en relación causa-efecto con los cortes de tráfico mencionados»; a lo que se añade la gravedad de su reiteración diaria, desde hace más de seis meses y la extensión temporal de los cortes de tráfico, que también se especifica en la resolución administrativa. Así, las limitaciones impuestas no se justifican en la resolución administrativa por «genéricas» dificultades de circulación, sino que se fundamentan en hechos y problemas concretos que, en este caso, adquieren una especial relevancia por la habitualidad o reiteración de las manifestaciones convocadas. Esta habitualidad comporta, en cierta forma, una ruptura de la «transitoriedad» implícita a la manifestación (como versión dinámica del derecho reconocido en el art. 21 CE); supone una prolongación y un incremento de intensidad en la ocupación del espacio público. En suma, si bien es cierto, como hemos señalado ya, que no toda interrupción del tráfico provoca *per se* una alteración del orden público (STC

163/2006, de 22 de mayo), debemos convenir con la Delegación del Gobierno en que la prolongación de esos cortes de tráfico como consecuencia de la convocatoria diaria de las manifestaciones en cuestión, durante varios meses, los días laborales y en horas punta, pueden constituir por su habitualidad y por la intensidad de afectación a otros bienes y derechos constitucionalmente protegibles —especialmente la libre circulación de personas—, una alteración del orden público —entendido como desorden material— que puede justificar la imposición de límites al ejercicio de aquel derecho.

Con ello no quiere decirse, y es preciso recalcar este punto, que el mero hecho de ejercer de forma reiterada el derecho de manifestación suponga un abuso o ejercicio extralimitado del mismo, como parece pretender la Delegación del Gobierno y, en este proceso, el Abogado del Estado. Hemos rechazado expresamente razonamientos similares —como que la reiteración en el ejercicio del derecho de reunión supone, en sí misma, una alteración del orden público porque rompe el equilibrio de todos los derechos afectados— porque «solamente si la reiteración en el ejercicio del derecho fundamental provoca estos problemas de orden público, como puede suceder si se pretende la ocupación indefinida o excesivamente prolongada en el tiempo de un espacio de una manera que se ponga[n] en peligro los bienes y derechos que a las autoridades corresponde proteger, es admisible la medida de la prohibición, como se admitió en el caso examinado en la STC 66/1995, de 8 de mayo» (SSTC 284/2005, de 7 de noviembre, FJ 6 y 301/2006, de 23 de octubre, FJ 4). En efecto, ni la reiteración en el ejercicio del derecho de reunión, legitima su prohibición sin la concurrencia de otras razones que la justifique; ni es admisible que la autoridad gubernativa se apoye en el argumento de la habitualidad para entender conseguido el objetivo de publicidad de las protestas, buscado por los manifestantes, negando la utilidad o la necesidad del derecho de manifestación, como argumenta el Abogado del Estado —aspecto éste al que también nos referimos en la citada STC 301/2006, FJ 4, en relación con el argumento de la Delegación del Gobierno de Madrid de que «la problemática surgida en torno a Sintel ya había sido objeto de numerosas manifestaciones»—, pues entonces sí se estaría afectando al contenido esencial del derecho de reunión.

Lo anterior no obsta, sin embargo, a que la reiteración o habitualidad en el ejercicio del derecho sí pueda configurarse como una variable que, en función de las características concretas del caso, coadyuve a la justificación de la imposición de condicionamientos o limitaciones al ejercicio del derecho de manifestación, tal como adelantábamos unas líneas más arriba. En definitiva, resulta evidente que si la Delegación del Gobierno en Ceuta hubiese prohibido las manifestaciones convocadas podríamos encontrarlos ante una medida desproporcionada y por tanto vulneradora del art. 21 CE. La situación, sin embargo, es diferente. En primer lugar, y es preciso reiterarlo, porque la autoridad gubernativa no ha impedido la celebración de las diversas manifestaciones convocadas en plazo, sino que la prohibición se circunscribe al corte de tráfico (en los dos cruces antes señalados). En segundo lugar, porque, contra lo sostenido por el sindicato CC OO de Ceuta, la prohibición de cortar el tráfico, no puede calificarse como una prohibición encubierta del ejercicio de su derecho pues, como vimos antes, se trata de una «circunstancia adjetiva» del derecho de manifestación de los convocantes que, en este caso en particular, no incide de forma inevitable en su contenido, afectando a su ejercicio. De hecho, los manifestantes no siempre han paralizado el tráfico en el desarrollo de la manifestación, como se deduce de los informes de la policía local, sin que el hecho de tener que circular por las aceras durante un tramo, o cruzar por el paso de viandantes vacíe de contenido el derecho de manifestación que invocan.

En conclusión, los hechos relacionados en la resolución gubernativa en conjunción con la habitualidad o reiteración del ejercicio del derecho por parte de los manifestantes, suponen una razón fundada, una motivación suficiente y concreta de las modulaciones del derecho de reunión y manifestación tendentes a evitar o intentar reparar el sacrificio desproporcionado de otros bienes constitucionales, en concreto, de la libertad de circulación del resto de ciudadanos no manifestantes. Sin olvidar que el sindicato demandante ha podido llevar a cabo su campaña de manifestaciones, entendemos que

en este caso la Delegación del Gobierno ha realizado la ponderación casuística que le es exigible constitucionalmente, motivando suficientemente la adopción de la medida en cuestión por razón del sacrificio desproporcionado de la libertad de circulación que han venido asumiendo los vecinos de esa zona de Ceuta de forma prolongada e intensiva.

Sobre este aspecto, y en la misma línea, también se ha pronunciado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que, en su Sentencia de 6 de marzo de 2007, *asunto Çiloğlu et alii contra Turquía*, considera compatible con el art. 11 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales la disolución de una manifestación organizada por los demandantes, estimando, entre otros argumentos, que «la concentración en un lugar público, repitiéndose cada sábado por la mañana desde hacía más de tres años había adquirido un carácter casi permanente, que perturbaba así la circulación y causaba una alteración del orden público». Así pues, «en las circunstancias concretas de la causa y habida cuenta de la duración y el número de manifestaciones precedentes, las autoridades reaccionaron en el marco del margen de apreciación reconocido a los Estados en estas materia» por lo que no se produce la violación aducida del art. 11 del Convenio.

6. Constatada así la motivación suficiente de la medida acordada, procede ahora determinar si ésta ha sido proporcionada al fin perseguido, o si, teniendo en cuenta el principio *favor libertatis* que rige en relación a la posible restricción de derechos fundamentales, existían vías menos gravosas para conciliar el derecho en cuestión con los intereses constitucionalmente protegibles de los ciudadanos no manifestantes. A nuestro juicio, la prohibición de cortar el tráfico durante el desarrollo de la manifestación constituye en este caso una medida idónea que, junto a la reducción de la duración total de la manifestación, permite minimizar el impacto sobre los servicios de transporte sin necesidad de alterar el recorrido de la manifestación —circunstancia adjetiva que sí puede considerarse determinante del ejercicio del derecho en relación con la visualización de las protestas o la afluencia— ni de modificar horarios o constreñir el número de convocatorias. En definitiva, se dibuja como una de las medidas menos gravosas para los manifestantes teniendo en cuenta el objetivo de compatibilización de derechos que persigue, por lo que respeta la proporcionalidad constitucionalmente exigible.

7. En relación, por último, a la imposibilidad de superar los límites establecidos en las ordenanzas municipales sobre ruido, hemos de llegar a la misma conclusión desestimatoria del amparo. Debe partirse, ciertamente, de que los titulares del derecho reconocido en el art. 21 CE pueden decidir libremente qué instrumentos o vehículos materiales utilizan para hacer llegar su mensaje a los destinatarios. En este sentido, como ya dijimos en la STC 195/2003, de 27 de octubre, (FJ 6) «la posibilidad de emitir en el momento de la reunión mensajes escritos o verbales —amplificados por megafonía o no— por parte de los titulares del derecho de reunión es inescindible de éste, por lo que cualquier prohibición, limitación o imposición gubernativa sobre este punto ha de incidir de modo ineludible sobre el derecho de reunión, y ello con independencia de que, como en el caso, la imposición no afecte a la fecha, lugar, duración o itinerario de la manifestación. Lo cierto es que al fin de la emisión o intercambio de ideas, mensajes, reivindicaciones, aspiraciones, denuncias o adhesiones entre manifestantes y ciudadanos son imaginables una multiplicidad de medios materiales. Su libre utilización, siempre que no suponga una desnaturalización del contenido del derecho fundamental y a salvo los límites constitucionales a los que hemos hecho referencia y que inmediatamente analizaremos, debe considerarse amparada igualmente por el derecho del art. 21.1 CE».

La resolución gubernativa que aquí se cuestiona impone que durante el trayecto de la manifestación no se haga uso de la megafonía u otros elementos ruidosos «que impliquen molestia[s] más allá de los decibelios permitidos por la legislación específica en la materia». No se trata, por tanto de una prohibición, ni siquiera de una modulación sino más bien de un recordatorio del deber de respeto a la normativa aplicable en esta materia. No se impide el uso de la megafonía u otros instrumentos sino única y exclusivamente en la medida en que superen los límites (decibelios) que hayan sido

establecidos en la ordenanza correspondiente. A este respecto, en la tantas veces citada STC 195/2003, (FJ 8), señalamos que no constituye una vulneración del art. 21 CE la exigencia de que la megafonía tenga que acomodarse a los límites marcados en materia de ruido por las ordenanzas municipales pues «dichas normas se dirigen a la preservación de valores o bienes constitucionalmente protegidos, como son la conservación del medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (art. 45 CE y STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 7) o la protección de la salud frente a la denominada contaminación acústica (art. 43.1 CE y STC 119/2001, de 24 de mayo, FJ 5), sin que el contenido del derecho de reunión ampare actuaciones que comprometan los referidos valores constitucionales, que, de producirse, han de considerarse una extralimitación en su ejercicio, ni, por lo demás, concurra en el caso atisbo alguno de que los límites municipales sobre el ruido fueran a restringir, más allá de lo que es razonable o proporcionado, el uso de la megafonía como instrumento de expresión y difusión de ideas.» En definitiva, no puede considerarse que el condicionamiento del uso de la megafonía al respeto de los decibelios establecido en la correspondiente ordenanza municipal suponga una limitación desproporcionada del derecho de manifestación.

8. En conclusión, y en atención a los argumentos que ya han sido expuestos, procede la desestimación del recurso de amparo interpuesto por el sindicato de Comisiones Obreras de Ceuta contra la resolución de la Delegación del Gobierno en Ceuta, de 23 de julio de 2010, al no apreciarse la lesión del derecho de reunión y manifestación denunciada.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de amparo interpuesto por el sindicato Comisiones Obreras de Ceuta.

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

Dada en Madrid, doce de diciembre de dos mil once. -Eugeni Gay Montalvo.-Elisa Pérez Vera.-Ramón Rodríguez Arribas.-Francisco José Hernando Santiago.-Luis Ignacio Ortega Álvarez.-Firmado y rubricado.