

III. ADMINISTRACIÓN LOCAL

AYUNTAMIENTO DE

33**MADRID**

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad

Resolución de 5 de abril de 2022, de la directora general de Gestión y Vigilancia de la Circulación, por la que se determina el alcance de las funciones de este Centro Directivo respecto de la celebración de procesiones religiosas.

La presente resolución tiene por objeto determinar motivadamente, con ocasión de la proximidad de las festividades de Semana Santa, el ámbito preciso de intervención de este Centro Directivo conforme a las competencias expresamente delegadas por la Junta de Gobierno, respecto de las cuestiones de movilidad suscitadas por las procesiones religiosas, atendiendo a la modificación operada en la OMS por la Ordenanza 10/2021, de 13 de septiembre (BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID de 21 de septiembre, corrección de errores BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID de 19 de noviembre), que en relación con los eventos de afluencia masiva y moderada de personas ha modificado el contenido inicial de 5 de octubre de 2018 de la disposición adicional tercera y de los artículos 231 y 232 de la OMS.

Tras la citada modificación la vigente disposición adicional tercera de la OMS regula la protección de datos de carácter personal, mientras que los vigentes artículos 231 y 232 de la OMS regulan, respectivamente, los Planes de Movilidad de eventos de afluencia masiva de personas y los Análisis de Movilidad de eventos de afluencia moderada de personas determinando con mayor precisión el contenido y tramitación de los planes y análisis de movilidad.

A continuación se analiza la regulación vigente a efectos de determinar las funciones de esta Dirección General de Gestión y Vigilancia de la Circulación en relación con la celebración de procesiones religiosas:

Uno. *Regulación de la vigente Ordenanza de Movilidad Sostenible en relación con la celebración de procesiones religiosas*

La celebración de las procesiones religiosas no ha estado nunca sujeta a la obligación de la presentación de planes de movilidad. No lo estuvo durante la vigencia de la Ordenanza de Movilidad para la ciudad de Madrid de 26 de septiembre de 2005 ni lo ha estado desde que se aprobara la Ordenanza de Movilidad Sostenible (en adelante, OMS) mediante Acuerdo Plenario de 5 de octubre de 2018 (BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID de 23 de octubre), cuya redacción inicial de su disposición adicional tercera se refería exclusivamente a “la celebración de eventos culturales, deportivos, comerciales, sociales y de distinta naturaleza que supongan la afluencia masiva de participantes o visitantes”, no incluyendo los actos de reunión y manifestación religiosa como las procesiones.

Tras la modificación de los artículos 231 y 232, vigente desde el 22 de septiembre de 2021, se constata que la regulación sustantiva no se ha modificado en esta cuestión, dado que la celebración de procesiones religiosas no está sujeta a la aprobación de Planes de Movilidad (PME) del artículo 231 de la OMS ni a la aprobación de Análisis de Movilidad (AME) del artículo 232 de la OMS por los siguientes motivos:

Primero.—Las procesiones religiosas constituyen el ejercicio de los derechos fundamentales de libertad religiosa y reunión en lugares de tránsito público.

Las procesiones religiosas constituyen la concreción del derecho de reunión de un grupo de personas que manifiestan su fe religiosa mediante el porteo, exhibición y acompañamiento de una imagen o talla religiosa. Desde el punto de vista jurídica las procesiones religiosas constituyen el ejercicio de los derechos fundamentales de reunión y libertad

religiosa expresamente reconocidos y amparados por los artículos 16.1, 21.1 y 53 de la Constitución Española de 1978 (en adelante, CE).

1. El artículo 16.1 de la CE garantiza “la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley”.

Como recoge el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 6 de la STC 154/2002, de 18 de julio, la Constitución Española reconoce la libertad religiosa, garantizándola tanto a los individuos como a las comunidades, “sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley” (artículo 16.1 CE).

El Tribunal Constitucional establece, en su Sentencia 101/2004, de 2 de junio, de su Sala Primera (recurso 2563/2002), que la libertad religiosa, en cuanto derecho subjetivo tiene una doble dimensión: interna y externa. Su dimensión externa se traduce “en la posibilidad de ejercicio, inmune a toda coacción de los poderes públicos, de aquellas actividades que constituyen manifestaciones o expresiones del fenómeno religioso” (STC 46/2001, de 15 de febrero), como las relacionadas en el artículo 2.1 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa (en adelante, LOLR), “relativas, entre otros particulares, a los actos de culto, enseñanza religiosa, reunión o manifestación pública con fines religiosos, y asociación para el desarrollo de este tipo de actividades”.

De conformidad con lo previsto en el artículo segundo, letras b) y d), de la LOLR, la libertad religiosa y de culto comprende el derecho de toda persona a practicar los actos de culto y conmemorar sus festividades y a “reunirse o manifestarse públicamente con fines religiosos y asociarse para desarrollar comunitariamente sus actividades religiosas de conformidad con el ordenamiento jurídico general y lo establecido en la presente Ley Orgánica”.

El artículo tercero apartado uno de la LOLR establece que el ejercicio de los derechos dimanantes de la libertad religiosa y de culto “tiene como único límite la protección del derecho de los demás al ejercicio de sus libertades públicas y derechos fundamentales, así como la salvaguardia de la seguridad, de la salud y de la moralidad pública, elementos constitutivos del orden público protegido por la Ley en el ámbito de una sociedad democrática”.

2. Por su parte el artículo 21.1 de la CE reconoce el derecho de reunión pacífica cuyo ejercicio “no necesitará autorización previa”. Por ello el artículo 21.2 de la CE se limita a someter a la previa comunicación a la autoridad de las reuniones y manifestaciones que se realizan en lugares públicos, autoridad que solo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes.

El derecho de reunión del artículo 21 de la CE ha sido objeto de desarrollo mediante la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, Reguladora del Derecho de Reunión (en adelante, LODR), que conforme a su disposición final primera tiene carácter general y supletorio respecto de cualquiera otras de las que se regule el ejercicio de derecho de reunión.

De conformidad con lo previsto en el artículo tercero apartado uno de la LODR “ninguna reunión estará sometida al régimen de previa autorización”. Las reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se regulan en los artículos octavo a once de la LODR, que legislan la obligación de comunicación por los organizadores y los supuestos en los que taxativamente puede llevarse a cabo por la autoridad gubernativa la prohibición o la propuesta de modificación de la fecha, lugar, duración o itinerario de la reunión o manifestación, sometida a control judicial mediante la vía del recurso contencioso-administrativo.

Las funciones de la “autoridad gubernativa” a la que se refieren los artículos octavo a noveno de la LODR competen a la Delegación del Gobierno en Madrid conforme a lo previsto en los artículos 72 y 73.1.e.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público en relación con el artículo 23 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.

3. La celebración de las procesiones religiosas está sometida exclusivamente a las limitaciones que resulten necesarias para “el mantenimiento del orden público protegido por la ley” en los términos regulados por el artículo 16.1 de la CE, los artículos octavo a once de la LODR y lo previsto en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, especialmente en sus artículos 23 y 24.

4. Por tanto de conformidad con lo previsto en los artículos 16.1 de la CE y los artículos segundo, letras b) y d), y tercero apartado uno de la LOLR, en relación con los artículos 21 de la CE y el artículo tercero apartado uno de la LODR, la celebración de las procesiones religiosas no está sometida a autorización administrativa municipal, por lo que su celebración no puede someterse a la obligación de autorización municipal de un plan o análisis de movilidad.

Segundo.—Los artículos 231 y 232 de la Ordenanza de Movilidad Sostenible no regulan el sometimiento de las procesiones religiosas a la exigencia de presentación de un Plan o Análisis de movilidad sujeto a autorización administrativa.

1. Cuando los artículos 231.3 y 232.1 de la OMS someten, respectivamente, a la obligación a los sujetos organizadores y promotores de un evento a la presentación de un Plan de Movilidad del Evento (PME) y de Análisis de Movilidad del Evento (AME) se refieren, conforme a lo previsto en el artículo 231.1 de la OMS a los “eventos culturales, deportivos, comerciales, sociales y otra naturaleza con una afluencia relevante de personas”, definición que no incluye a los eventos de naturaleza religiosa como las procesiones.

2. La celebración de las procesiones religiosas, en tanto que manifestación del derecho fundamental de reunión para expresar una fe religiosa, está expresamente excluida de la obligación de presentación de un Plan de Movilidad (PME) que obtenga la autorización municipal por el último párrafo del artículo 231.3 de la OMS, que establece que: “Quedan excluidas de la exigencia de PME las concentraciones humanas derivadas del ejercicio de los derechos constitucionales de reunión y manifestación”.

Por idéntico motivo debe considerarse que las procesiones religiosas no están sujetas a la obligación de presentación de un Análisis de Movilidad (AME) que obtenga la autorización municipal, dado que se trata de una concentración humana derivada del ejercicio de los derechos fundamentales de reunión y de manifestación de su fe religiosa sin más limitación “que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley” (artículo 16.1 de la CE).

3. Los artículos 231.7 y 232.6 de la OMS condicionan expresamente la validez de la autorización de cualquier Plan de Movilidad (PME) y Análisis de Movilidad (AME), respectivamente, a que se produzca, en su caso, “la autorización municipal de la celebración del evento”.

Las procesiones religiosas no están sometidas a la obligación de presentación y aprobación de un Plan de Movilidad (PME) ni de un Análisis de Movilidad (AME) porque su celebración no está sujeta a autorización municipal de conformidad con lo previsto en el artículo 16.1 de la CE y los artículos segundo, letras b) y d), y tercero apartado uno de la LOLR, en relación con los artículos 21 de la CE y el artículo tercero apartado uno de la LODR.

Tercero.—Las características propias de las procesiones religiosas no requieren de un Plan de Movilidad ni de un Análisis de Movilidad.

Como se ha expuesto previamente la aplicación del bloque de constitucionalidad, compuesto por los artículos 16.1 y 21 de la CE y las Leyes Orgánicas de Libertad Religiosa y del Derecho de Reunión, no permite someter la celebración de las procesiones religiosas a autorización administrativa municipal en materia de movilidad.

A mayor añadidura las características específicas de las procesiones religiosas hacen innecesario su sometimiento a la presentación y aprobación de Planes y Análisis de movilidad por los siguientes motivos:

1. La clasificación de la afluencia de personas a los eventos en las categorías de masiva, moderada y neutra, empleada para regular el sometimiento de los eventos culturales, deportivos, comerciales, sociales se realiza, conforme a lo previsto en el artículo 231.1 de la OMS, en función de los efectos que puedan ocasionar a la movilidad urbana, la seguridad vial y al transporte público colectivo regular de viajeros de uso general.

2. Las personas que asistan a las procesiones religiosas disponen de la amplia cobertura del sistema público colectivo de transporte regular de viajeros que vertebrará la ciudad.

3. Las procesiones religiosas se celebran en tramos horarios cubiertos por los servicios del transporte regular de viajeros coordinado por el Consorcio Regional de Transportes (Metro, Cercanías de RENFE, los autobuses interurbanos y los autobuses municipales de la EMT), a los que se une una amplia oferta de servicios de movilidad entre los que se incluyen: el sistema público de bicicleta municipal (BiciMad), el servicio de Taxi; los vehículos de transporte con conductor (VTC), y los servicios de arrendamiento de corta duración de vehículos cero emisiones (bicicletas de pedales con pedaleo asistido, VMP, motos y turismos eléctricos).

4. El carácter dinámico de las procesiones, su carácter escalonado en el tiempo y su desarrollo longitudinal en el espacio suponen que, pese a la confluencia del número total de personas que asistan a dichas manifestaciones y celebraciones religiosas, su concentración en el espacio público se produce de forma temporal, escalonada en el tiempo en función del desarrollo longitudinal de la procesión, de forma que la concentración de personas asistentes se disuelve con agilidad una vez se ha producido el paso de la figura o imagen religiosa procesionada, lo que supone una menor afección a la movilidad urbana.

5. Todo ello, sin perjuicio de la necesaria ordenación del tráfico que permita el desarrollo de las procesiones en el marco de los procedimientos de celebración de cualquier acto en vía pública.

Dos. *Análisis del marco competencial de delegación de funciones municipales en relación con las procesiones religiosas*

Primero.—El desarrollo de las funciones de movilidad respecto a la celebración de procesiones religiosas compete al Distrito, previo informe del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad.

El apartado 4.2.6.c) del Anexo del Acuerdo de 25 de julio de 2019, de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de organización y competencias de los distritos (BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID de 9 de agosto) atribuye a los Concejales Presidentes de los Distritos la “competencia específica” de “movilidad, transportes y actos en la vía pública” en relación con la “los actos que se celebren en la vía pública del Distrito de carácter artístico, recreativo, cultural, religioso, deportivo, promocional, institucional, comercial o similar, así como autorizar los cortes de tráfico derivados de tales actos que fueran necesarios, previo informe del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad”, ejerciendo las funciones en materia de movilidad y transportes delegadas por el Alcalde y la Junta de Gobierno a las que se refiere el artículo 4.a) del Reglamento Orgánico 6/2021, de 1 de junio, de los Distritos del Ayuntamiento de Madrid (BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID de 16 de junio) aprobado mediante Acuerdo de 1 de junio de 2021 del Pleno del Ayuntamiento de Madrid. Por los motivos previamente expuestos no existe autorización municipal de las procesiones religiosas.

Segundo.—De conformidad con lo previsto en el apartado 4.2.10 del Anexo del Acuerdo de 27 de junio de 2019, de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de organización y competencias del Área de Gobierno de Portavoz, Seguridad y Emergencias (BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID de 17 de julio) compete a la Coordinación General de Seguridad y Emergencias, mediante la Oficina de Actos en Vía Pública “recibir, tramitar, gestionar, coordinar y analizar” los actos referidos en dicho apartado, entre los que se encuentran incluidas las procesiones religiosas, respecto de los cuales se “emitirá un informe previo, preceptivo y vinculante a la resolución del órgano competente”.

De conformidad con lo previsto en el apartado 4.2.6.c) del Anexo del Acuerdo del citado 27 de junio de 2019, compete a la Coordinación General de Seguridad y Emergencias “supervisar la celebración de actos que se realicen en la vía pública”.

Tercero.—La presente resolución se adopta sin perjuicio de las funciones en materia de protección civil que competen a la Dirección General de Emergencias y Protección Civil conforme a lo previsto en el apartado 9.1.9 del Anexo del Acuerdo del citado 27 de junio de 2019.

Cuarto.—Por los motivos previamente expuestos en el apartado “Uno. Primero” de la presente resolución no existe órgano municipal autorizante, resultando competencia de los respectivos Distritos la iniciativa y a la Coordinación General de Seguridad y Emergencia la tramitación y coordinación a través de la Oficina de Actos en Vía Pública, así como la supervisión de la celebración de las procesiones religiosas en la vía pública.

Quinto.—Las funciones de esta Dirección General de Gestión y Vigilancia de la Circulación se limitan a la emisión del “Informe de viabilidad” sobre los recorridos contenidos en la propuesta que se reciba de la Oficina de Actos en Vía Pública a iniciativa del Distrito correspondiente conforme a lo previsto en el apartado 4.2.6.c) del Anexo del Acuerdo de 25 de julio de 2019, de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de organización y competencias de los distritos, en ejercicio de las funciones expresamente delegadas por la Junta de Gobierno, de forma condicionada al cumplimiento de las condiciones de seguridad y seguridad vial que en cada caso determine la Policía Municipal.

Sexto.—La presente resolución se adopta sin perjuicio de las funciones de la Policía Municipal en el ejercicio de las competencias de seguridad y seguridad vial en los términos regulados en los artículos 53 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y 35 de la Ley 22/2003, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, y sin perjuicio de las competencias de la Oficina de Actos en Vía Pública.

De conformidad con lo previsto en los artículos 16.1 y 21 de la CE, los artículos segundo, letras b) y d), y tercero apartado uno de la LOLR, el artículo tercero apartado uno de la LODR y los artículos 231.3 último párrafo, 231.7 y 232.6 de la OMS, en ejercicio de la competencia delegada por el apartado 13.1.5.j) del Anexo del Acuerdo de 4 de julio

de 2019, de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, de organización y competencias del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad,

RESUELVO

Primero.—La celebración de procesiones religiosas no está sujeta a la presentación y aprobación de Planes de Movilidad y de Análisis de Movilidad.

Segundo.—La Dirección General de Gestión y Vigilancia de la Circulación colaborará con la Oficina de Actos en Vía Pública mediante la emisión del “Informe de viabilidad” sobre los recorridos contenidos en la propuesta que se reciba de la citada Oficina, a iniciativa del correspondiente distrito, de forma condicionada al cumplimiento de las condiciones de seguridad y seguridad vial que en cada caso determine la Policía Municipal.

Tercero.—La presente resolución surtirá efectos a partir del día de su publicación en el BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID, sin perjuicio de su publicación oficial en el “Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid” y en el portal web municipal www.madrid.es

Cuarto.—Contra la presente resolución podrán interponerse los recursos que se indican a continuación:

I. Recurso potestativo de reposición, ante la Directora General de gestión y Vigilancia de la Circulación en el plazo de un mes, contado desde el día siguiente al de la publicación en el BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID de la presente resolución, de conformidad con los artículos 112 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

II. Directamente, recurso contencioso-administrativo, ante el órgano jurisdiccional competente, en el plazo de dos meses, contados desde el día siguiente al de la publicación en el BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID de la presente resolución, conforme a lo previsto en el artículo 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

III. Todo ello, sin perjuicio de que el interesado ejercite cualquier otro recurso que estime pertinente.

Madrid, a 4 de abril de 2022.—La directora general de Gestión y Vigilancia de la Circulación, Marta Alonso Anchuelo.

(03/6.948/22)

