



**Tribunal Superior de Justicia de Madrid**  
**Sala de lo Contencioso-Administrativo**  
**Sección Décima**

C/ Génova, 10 , Planta 2 - 28004

33009710

NIG: 28.079.00.3-2021/0007462

**Derechos de reunión 280/2021**

**Demandante:** Dña. HENAR SASTRE DOMINGO y Dña. LOURDES HERNANDEZ OSSORNO

PROCURADOR Dña. MARIA DOLORES HERNANDEZ VERGARA

**Demandado:** DELEGACION DEL GOBIERNO EN MADRID  
Sr. ABOGADO DEL ESTADO

**SENTENCIA Nº 186 / 2021**

Presidente:

**Dña. Mª DEL CAMINO VÁZQUEZ CASTELLANOS**

Magistrados:

**Dña. FRANCISCA ROSAS CARRION**

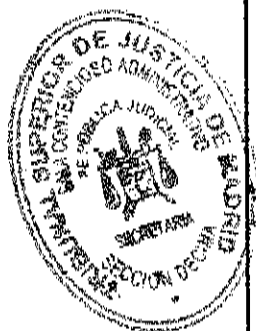
**D. RAFAEL BOTELLA GARCÍA-LASTRA**

**Dña. PALOMA SANTIAGO ANTUÑA**

En la Villa de Madrid a seis de marzo de dos mil veintiuno.

**VISTOS** por la Sala constituida por los Señores referenciados al margen, de este Tribunal Superior de Justicia, los autos del **Derecho de Reunión nº 280/2021**, interpuesto por la representación procesal de DOÑA LOURDES HERNÁNDEZ OSSORNO Y DOÑA HENAR SASTRE DOMINGO, actuando en nombre del CONSEJO DE LAS MUJERES DE LA CIUDAD DE MADRID y del FÓRUM DE POLÍTICA FEMINISTA DE MADRID, respectivamente, representadas por la Procuradora de los Tribunales Dª Mª Dolores Hernández Vergaray dirigidas por la Letrada Dª. Mª Ángeles Jaime de Pablo contra la desestimación, anunciada en los medios de comunicación, por el Delegado del Gobierno en Madrid de las concentraciones que habían sido convocadas para el 7 y el 8 de marzo de 2021.

El recurso se amplió a sendas resoluciones expresas, dictadas por el Delegado del Gobierno en Madrid en fecha de 3 de marzo de 2021, mediante las que se prohibieron las concentraciones anunciadas.





Ha do parte demandada **LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO (DELEGACIÓN DEL GOBIERNO EN MADRID)**, representada y asistida en estas diligencias por la Abogacía del Estado, con intervención del **MINISTERIO FISCAL**, en base a los siguientes

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.** A las 14,52 horas del día 5 de marzo de 2021 se presentó telemáticamente el presente recurso, mediante demanda formulada contra la desestimación, anunciada en los medios de comunicación, por el Delegado del Gobierno en Madrid de las siguientes actuaciones:

-Concentración prevista para el día 7 de marzo en la Plaza de Guardias de Corps de Madrid en horario de 12 de la mañana, con un aforo limitado a 150 personas.

-Concentración prevista para el día 8 de marzo en la Plaza de Callao de Madrid, desde las 17 hasta las 21 horas, con una participación de 250 personas.

En la referida demanda, tras alegar la representación de las recurrentes los hechos y fundamentos de derecho que consideraban de aplicación, terminaba con la súplica que más adelante se transcribirá en el fundamento primero de esta sentencia.

**SEGUNDO.** Una vez tuvo entrada el escrito anterior en esta Sección de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, el mismo día se dictó diligencia recabando de la Delegación del Gobierno en Madrid copia del expediente tramitado; asimismo se acordó requerir a la representación de las recurrentes, con las advertencias legales, para que subsanasen determinados defectos procesales, disponiéndose,





con carácter cautelar, la convocatoria de una audiencia el siguiente día 6 de marzo de este año, convocando al Ministerio Fiscal y a la Abogacía del Estado a la misma.

Remitido el expediente administrativo, obran en el mismo sendas resoluciones dictadas por el Delegado del Gobierno en Madrid en fecha de 3 de marzo de 2021, mediante las que se prohibieron las concentraciones anunciadas.

**TERCERO.** En el plazo concedido la representación de las recurrentes subsanó los defectos procesales detectados, por lo que se celebró la comparecencia convocada, compareciendo la Procuradora de los Tribunales D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Dolores Hernández Vergara y la Letrada D<sup>a</sup>. M<sup>a</sup> Ángeles Jaime de Pablo, así como la Ilma. Sra. Fiscal y el Sr. Abogado del Estado, expresando las partes lo que a su derecho convino, tras lo cual, se dio por terminado el acto dejando conclusas para deliberación y fallo las presentes actuaciones.

Es Ponente doña Francisca María Rosas Carrión, quien expresa el parecer de la Sección.

A los anteriores son de aplicación los siguientes

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.** Inicialmente, se ha formulado el presente recurso contra la desestimación, anunciada en los medios de comunicación, por el Delegado del Gobierno en Madrid de las concentraciones que habían sido convocadas para los días 7 y 8 de marzo de 2021.



Madrid



Con posterioridad, el recurso se amplió a sendas resoluciones expresas, dictadas en fecha de 3 de marzo de 2021, mediante las que se prohibieron las concentraciones por razones de salud pública.

La pretensión de las recurrentes, expresada en el suplico de la demanda es la siguiente:

*“A LA SALA SUPLICO que habiendo por presentado este escrito y documentos se sirva admitirlo, se revoque la prohibición de la Delegación del Gobierno y se declare que ha sido lesionado el derecho fundamental de reunión de las organizaciones convocantes”.*

**SEGUNDO.** Antes de abordar las cuestiones suscitadas por la representación de las recurrentes, conviene que, si quiera de modo breve, nos refiramos a la base fáctica de la presente controversia, a la luz del escrito de demanda y del expediente administrativo.

-Mediante escritos fechado el 9 de febrero de 2021, DOÑA LOURDES HERNÁNDEZ OSSORNO Y DOÑA HENAR SASTRE DOMINGO, actuando en nombre del CONSEJO DE LAS MUJERES DE LA CIUDAD DE MADRID y del FÓRUM DE POLÍTICA FEMINISTA DE MADRID, presentaron ante la Delegación del Gobierno de Madrid, escrito comunicando la convocatoria de sendas concentraciones previstas para el día 7 de marzo en la Plaza de Guardias de Corps de Madrid en horario de 12 a 13 horas de la mañana, con un aforo limitado a 150 personas; y de otra prevista para el día 8 de marzo en la Plaza de Callao desde las 17 hasta las 21 horas, con una participación de 250 personas.

Se señalaba que serían organizadas por las Asociaciones de Mujeres, Sindicatos y Partidos Políticos de ámbito de Madrid, con el objetivo de reclamar medidas eficaces que combatan la desigualdad entre mujeres y hombres, propiciando la sensibilidad de la sociedad, y cumpliendo las medidas de seguridad, distancia entre participantes y uso de mascarillas.

-Tras ello, el siguiente 3 de marzo de 2021, la Delegación del Gobierno en Madrid dictó sendas resoluciones denegatorias, cuya fundamentación transcribimos literalmente:

**PRIMERO:** *El derecho de reunión en lugares de tránsito público, reconocido en el artículo 21.2 de la Constitución y regulado por la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, modificada en parte por la Ley*



*Orgánica 9/1999, de 21 de abril, constituye 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 (lugar de celebración). (Entre otras, STCS 284/2005, de 7 de noviembre; 163/2006, de 26 de mayo y 301/2006, de 23 de octubre).*

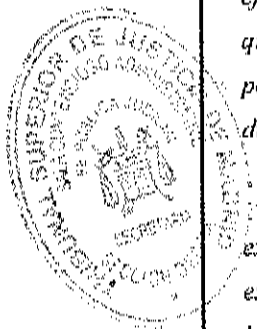
**SEGUNDO:** *Compete a esta Delegación del Gobierno, conforme al artículo 73.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector Público, "proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana". Igualmente, como señaló la STC 2/1982, "ni la libertad de pensamiento ni el derecho de reunión y manifestación comprenden la posibilidad de ejercer sobre terceros una violencia moral de alcance intimidatorio, porque ello es contrario a bienes constitucionalmente protegidos como la dignidad de la persona y su derecho a la integridad moral (Arts. 10 y 15 de la Constitución) que han de respetar no sólo los poderes públicos, sino también los ciudadanos, de acuerdo con los Arts 9 y- 10 de la Norma Fundamental".*

*Por ello, es obligación de la Delegación del Gobierno adoptar las medidas necesarias para proteger la celebración de reuniones y manifestaciones, impidiendo que se perturbe la seguridad ciudadana, tal como recoge el artículo 23.1 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana.*

**TERCERO:** *Este derecho fundamental, no es, tal y como establece unánimemente la doctrina jurisprudencial, de carácter absoluto. Además de los límites implícitos o mediatos que puedan derivarse de la concurrencia de otros derechos y bienes constitucionalmente protegidos, -como indica el Tribunal Constitucional (entre otras, Sentencia 120/1990, de 27 de junio, 66/1995, de 8 de mayo y 59/1990, de 29 de marzo)-, están los límites específicos derivados directamente de la propia Constitución y de la Ley. A estos efectos, el Art. 10 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, dice que "Si la autoridad gubernativa considerase que existen razones fundadas de que puedan producirse alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes, podrá prohibir la reunión o, en su caso, proponer la modificación de la fecha, lugar, duración o itinerario de la reunión".*

**CUARTO:** *En estos momentos España afronta una crisis sanitaria sin precedentes y de una extraordinaria amplitud y gravedad ocasionada por la expansión del denominado COVID-19, tanto por el extraordinario riesgo de contagio y el alto número de ciudadanos afectados, con la consiguiente presión sobre los servicios sanitarios, como por el elevado coste social y económico derivado de las medidas extraordinarias de contención y distanciamiento adoptadas por los distintos Estados.*

*Con fecha 14 de marzo de 2020 el Gobierno de España dictó el Real Decreto 463/2020 por el que se declaraba el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. En su preámbulo afirma que "La Organización Mundial de la Salud elevó el pasado 11 de marzo de 2020 la situación de emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19 a pandemia internacional, La rapidez en la evolución de los hechos, a escala nacional e internacional, requiere la adopción de medidas inmediatas y*



*eficaces para hacer frente a esta coyuntura. Las circunstancias extraordinarias que concurren constituyen, sin duda, una crisis sanitaria sin precedentes y de enorme magnitud tanto por el muy elevado número de ciudadanos afectados como por el extraordinario riesgo para sus derechos. 1- En este marco, las medidas previstas en la presente norma se encuadran en la acción decidida del Gobierno para proteger la salud y seguridad de los ciudadanos, contener la progresión de la enfermedad y reforzar el sistema de salud pública..."*

*Con la adopción de medidas preventivas tendentes a evitar la propagación del virus y la evitación de actuaciones que faciliten su contagio, se intenta limitar el impacto que en la salud de los ciudadanos, en su integridad física y en su derecho a la vida pueda tener la propagación del COVID-19, por lo que las medidas de distanciamiento físico y la limitación extrema de los contactos y de las actividades grupales son las más eficaces para evitar la propagación de una enfermedad grave.*

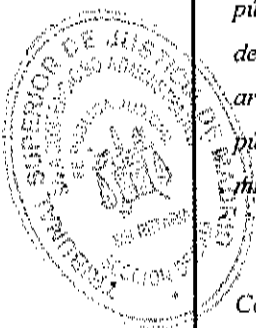
*.../...*

**QUINTO:** *En este sentido, la reciente sentencia 198/2020, del T.S.J. de Madrid, de 30/04/2020, señala que el ejercicio del derecho fundamental de reunión se encuentra sometido a límites introducidos por la propia constitución, tal como se derivan de lo dispuesto en el artículo 10. 2 de su texto, así, cuando el ejercicio del mismo puede comprometer la salud pública de todos los ciudadanos. Tales límites encuentran también su sentido en el contenido del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales cuando reconoce en su artículo 11 que el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación pueden ser objeto de restricciones previstas en la ley que constituyan medidas necesarias para, entre otros bienes, la protección de la salud.*

*Y en la sentencia 199/2020, de 30/04/2020, se afirma que en las circunstancias actuales y ante las condiciones en que se pretende el ejercicio del derecho fundamental de reunión, cuya tutela se demanda, estima la Sala que dicho ejercicio entra en conflicto con bienes y valores constitucionales, como la salud pública y, más concretamente, la salud, la integridad física y la vida de las personas (art. 15 y 43 CE), que deben prevalecer frente a aquel, al amparo de lo previsto en el art. 21.2 CE y 11.2 CEDH, en relación con el artículo 10.3 CE, que establece el principio de interpretación de los derechos fundamentales y las libertades públicas que la Constitución reconoce de conformidad con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.*

*En este mismo sentido se pronuncian las recientes sentencias del T.S.J. de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Décima) de 4 y 11 de febrero de 2021.*

**SEXTO:** *Compete a esta Delegación del Gobierno la labor de, ponderación en cada caso en función de las circunstancias concurrentes, para conciliar, de una parte, la evolución favorable de la situación de crisis sanitaria y, de otra, la exigencia de evitar la propagación de la enfermedad que demanda la garantía de la vida y la salud humana realizando el oportuno juicio de proporcionalidad.*



**SÉPTIMO:** *Procede en consecuencia considerar los elementos tanto de contexto temporal y territorial como los aspectos concretos del hecho comunicado, siendo el más evidente en estos momentos que tras las consecuencias provocadas por las reuniones familiares de las navidades, estamos afrontando el resultado de la "tercera ola", si cabe, con mayor virulencia que las anteriores. En este marco hay que considerar:*

*a) La evolución de la pandemia en la Comunidad de Madrid ha provocado que la Consejería de Sanidad venga dictando Órdenes con medidas específicas, temporales y excepcionales, para la contención de la expansión del COVID-19. De hecho, semanalmente, publica nuevas restricciones en función de la evolución del virus, que va cambiando el panorama semanal, afectando principalmente a las reuniones y aglomeraciones de personas. Las más recientes - a la fecha de esta resolución - el DECRETO 9/2021, de 26 de febrero, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se modifica el Decreto 29/2020, de 26 de octubre, como la ORDEN 226/2021, de 26 de febrero, de la Consejería de Sanidad, por la que se prorroga la Orden 154/2021, de 12 de febrero, de la Consejería de Sanidad, dan cuenta de la necesidad de mantener distintas medidas limitativas aludiendo a que a pesar de que "los datos epidemiológicos actuales muestran desde hace algunas semanas una notable reducción del número de contagios e incidencia acumulada, es preciso confirmar esta tendencia", y ajustando medidas que "pretende minimizar los riesgos de exposición al virus, así como los contactos, con el objetivo de continuar la reducción del riesgo de transmisión del COVID-19.*

*b) Actualmente la situación en la Comunidad de Madrid está catalogada de "riesgo extremo" (con los indicadores de clasificación de las autoridades sanitarias) siendo una de las tres Comunidades con mayor incidencia acumulada (casos cada 100.000 habitantes en los últimos 14 días), así como a la fecha la de mayor presión hospitalaria de toda España (43 % en UCI).*

*c) Los expertos y autoridades sanitarias están manifestando que la aparición de nuevas cepas (inglesa, sudafricana, brasileña, mexicana, nigeriana, de Nueva York o Robin), están provocando que los contagios se propaguen con mayor rapidez y facilidad. De hecho el Gobierno de España mantiene restricciones y medidas concretas hasta finales de marzo para viajeros procedentes de distintos países del mundo, con la intención de frenar la propagación de las citadas variantes del virus.*

*d) Si bien es cierto que la tendencia a la baja de los datos generales aportados por el Ministerio de Sanidad es patente, y que también se va observando en la Comunidad de Madrid, de modo mucho más lento que la media nacional, la totalidad de autoridades sanitarias y expertos insisten en que no es posible bajar la guardia. El riesgo de contagios es muy elevado y más teniendo en cuenta la evolución rápida de las nuevas cepas. Las grandes aglomeraciones de personas, así como los lugares de celebración y tiempo de exposición son*



*indicadores a valorar para reducir los riesgos de contagios. De hecho se vienen cancelando todos los eventos multitudinarios previstos en estas fechas, debido al alto riesgo de contagios (las Fallas valencianas o las celebraciones de la Semana Santa, aún no es posible asistir a eventos deportivos, etc.).*

*e) Además hay que tener en cuenta las peculiaridades de las grandes áreas metropolitanas con un alto índice de población, donde la movilidad de las personas es muy alta diariamente y el uso del transporte público puede elevar el riesgo de contagios.*

**OCTAVO:** *El 8 de marzo es el día Internacional de la Mujer y cada año se realizan distintos actos reivindicativos que aglutinan gran número de personas en las calles de nuestro país y del resto del mundo. En los últimos años, las cifras de manifestantes solamente en Madrid han sido muy elevadas.*

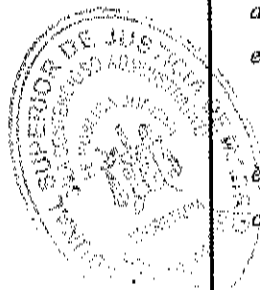
*Hay que tener en cuenta que en referencia a las celebraciones de actos en conmemoración del día Internacional de la Mujer (8-M), las máximas autoridades sanitarias competentes han realizado notorias declaraciones públicas desaconsejando el modo de concentración de años anteriores. Entre otras, y en concreto, el pasado 25 de febrero la Ministra de Sanidad en rueda de prensa afirmó que "no ha lugar" a la celebración de manifestaciones y concentraciones el 8-M por el elevado riesgo de contagios que hay hoy en día y el Consejero de Sanidad de la Comunidad de Madrid afirmó (declaraciones recogidas por EFE) "el criterio de Salud Pública va en contra de la celebración de estas manifestaciones".*

*El pasado 2 de marzo, el propio Gobierno de España, en boca de su portavoz tras el Consejo de Ministros, ha hecho un llamamiento para que el 8-M no haya ni concentraciones masivas ni manifestaciones.*

*Estas reuniones comunicadas, aun siendo mayoritarias, coinciden en esos días con otras por distintos motivos pero amparados por los mismos derechos. En tan solo tres días (sábado 6, domingo 7 y lunes 8 de marzo), en la Comunidad de Madrid, han sido convocadas un total de 104 manifestaciones/concentraciones con distintos objetos (la mayoría relacionadas con el día Internacional de la Mujer), distintas ubicaciones y número de participantes (desde 25 personas en las más pequeñas hasta 10.000 en la más grande). Un número de reuniones previstas muy superior al de la media semanal en la Comunidad de Madrid (suele haber unas 70 en toda la semana).*

*Este dato indica la intención de las manifestantes de salir a las calles de forma masiva, no solo por lo expresado por la propia Plataforma 8-M, sino por el hecho concreto del número de convocatorias comunicadas para realizar en tan solo tres días (75 relacionadas con el citado objeto). Esta situación implica:*

*a) Por una parte un desconocimiento real del número total de personas que podrían ir en caso de llevarse a cabo (no es posible controlar por la parte organizadora el volumen de asistentes a cada una de las manifestaciones y máxime después de la publicidad que se viene dando de ello).*





b) *Una gran movilidad de personas en los trayectos desde los domicilios a las manifestaciones y concentraciones y viceversa.*

c) *Y un riesgo alto de contagios, no solamente en los desplazamientos, sino en los lugares de celebración de las concentraciones.*

*Por otro lado la información recabada de la Policía Nacional al respecto manifiesta que no puede garantizarse que no exista riesgo del agrupamiento de varias concentraciones o manifestaciones relativamente próximas independientemente del lugar o formato de la convocatoria.*

*Por otra parte representantes de la Delegación del Gobierno en Madrid mantuvieron una reunión el pasado 24 de febrero de 2021, con la Plataforma 8-M, con la intención de buscar formatos alternativos a las manifestaciones convocadas y que permitan el ejercicio reivindicativo sin poner en riesgo la salud pública (convocatorias virtuales, manifestarse desde los balcones o manifestaciones en vehículos).*

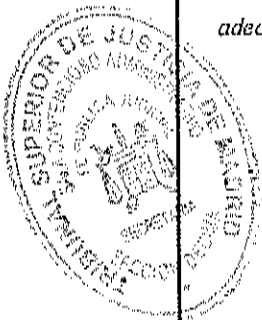
**NOVENO:** *Tras haberse prohibido por Motivos sanitarios las dos grandes manifestaciones la semana pasada, se están convocando este tipo de concentraciones más pequeñas que permite ver una misma causa fragmentada; es decir, muchas concentraciones pero con menos personas.*

*La intención no es la de buscar alternativas que permitan reivindicar la causa (se han realizado en vehículos, de manera virtual o desde los balcones), sino salir a la calle de forma masiva. Así queda demostrado al constatar que el total de concentraciones y manifestaciones para ese fin de semana es de 104, muchas de ellas con volúmenes de asistencia importantes para la situación en la que se encuentra la Comunidad de Madrid.*

**DÉCIMO:** *Con fecha 25 de febrero de 2021 esta Delegación ha solicitado a la Dirección General de Salud Pública de la Consejería de Sanidad el informe sobre estimación del riesgo del acto comunicado. Habiendo sido reiterado el 1 de marzo y teniendo en cuenta el obligado plazo de resolución para permitir a los interesados el recurso al que tienen derecho, toda vez que no se ha recibido el mismo, es obligado para la adecuada ponderación de la decisión resolutoria tener en cuenta los elementos siguientes:*

a) *Que al día de hoy la situación sanitaria respecto al COVID-19 de la Comunidad indicada en sus páginas oficiales es la que se han expuesto en el fundamento sexto, apartados a) y b)*

b) *Que no ha habido variación en los consejos de las autoridades sanitarias expuestos en el punto séptimo, añadiéndose la reciente comunicación del día 2 de marzo de la autoridad profesional pertinente (Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos) haciendo un llamamiento a "la responsabilidad y compromiso de la ciudadanía ante cualquier tipo de convocatoria, manifestación, protesta o concentración que pueda suponer un riesgo para la salud pública de toda la población".*



c) *Que del detallado análisis del acto comunicado, puesto en su contexto temporal y espacial, se deduce una posible coincidencia de concurrencia de otros actos comunicados en los mismos días.*

d) *Que con anterioridad los informes emitidos por la Dirección General de Salud Pública de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid (los últimos recepcionados referidos a manifestaciones masivas del 8 de marzo) vienen especificando que las medidas correctoras y de prevención que proponen las organizaciones, como distancia "... pueden resultar insuficientes teniendo en cuenta la dificultad de mantener el distanciamiento interpersonal en una concentración cuando las personas están de pie y deambulan, quedando únicamente a merced de la protección de la mascarilla y el cuidado con que se haga uso de la misma, lo que podría resultar insuficiente en la situación epidemiológica actual, resultando prioritario proteger la salud pública y evitar la agrupación de personas, siendo por tanto imprescindible reducir la actividad social y la movilidad en la medida de lo posible". Y viene concluyendo, "teniendo en cuenta las circunstancias anteriormente expuestas, especialmente el elevado número de asistentes y la duración prevista de la misma, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.3 del Real Decreto 926/3030, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el S,ARS-CoV-2, se Informa desfavorablemente sobre la realización de la concentración solicitada por los promotores al inicio de este escrito, desaconsejando su celebración."*

*Aspectos que son necesarios para decidir adecuadamente sobre la celebración de dicho acto y la preservación de la salud pública de la ciudadanía.*

**UNDÉCIMO:** *Teniendo en cuenta la intencionalidad de los colectivos convocantes, de ejercer su derecho a manifestarse en las calles (es el único formato de reivindicación recibido), buscando un gran número de reuniones en diferentes lugares y teniendo en cuenta las circunstancias epidemiológicas actuales (niveles altos de incidencia y la aparición de las nuevas cepas de COVID), así como los informes que vienen emitiendo las autoridades sanitarias, la celebración de estas concentraciones eleva el riesgo de contagios de una manera exponencial.*

**TERCERO.** En el escrito de demanda tras relatar los antecedentes fácticos del supuesto, se expresa como las resoluciones de la Delegación del Gobierno en Madrid no habían sido notificadas, por lo que el recurso se había interpuesto ad cautelam.

Se alega que se desconocen las razones para la prohibición de los actos comunicados, cambiando el criterio respecto de la resolución de 18 de febrero que autorizó su celebración



bajo condiciones, y se atribuye a la decisión administrativa arbitrariedad, abuso de poder, discriminación y agravio comparativo incompatibles con el derecho fundamental de reunión, a lo que se añade que la declaración del estado de alarma no contiene suspensión de dicho derecho, y que la prohibición de los actos de reunión comunicados, existiendo una previa autorización de lo mismos, comporta su revocación al margen de los procedimientos legalmente establecidos, ya que el Delegado del Gobierno no ostenta más facultades que las derivadas del ámbito de la legalidad.

En el acto de la vista, las recurrentes alegaron que las concentraciones anunciadas se habían autorizado previamente, mediante resoluciones de la Delegación del Gobierno de 18 de febrero, que quedaron firmes y consentidas, por lo que su ulterior prohibición, sin que hubieran cambiado las circunstancias, implicaba vulneración del principio de actos propios; que la situación de pandemia en la Comunidad de Madrid, y el "riesgo extremo" o la aparición de nuevas cepas, no ha implicado el decaimiento absoluto del derecho de reunión y manifestación, y que las concentraciones convocadas por las recurrentes no entraña la potencialidad de convertirse en una concentración masiva, ya que no existe la intención de las convocantes de "salir a la calle de forma masiva"; añaden que el riesgo de contagios en las concentraciones convocadas es mínimo por cuanto que no existe coincidencia de las convocatorias de las recurrentes con otra/s que vayan a celebrarse.

Por ello consideran que las resoluciones recurridas están deficientemente motivadas, y vulneran el principio de proporcionalidad-

El Ministerio Fiscal y la Abogacía del Estado han solicitado la desestimación del recurso.

**CUARTO.** Consta en el expediente administrativo el informe de la Dirección General de Policía, que expresa las siguientes conclusiones:

*"1. Se observa entre los días 5 y 8 de marzo una cuantificación fuera de lugar en el ámbito habitual de celebraciones del derecho de reunión y manifestación, dicho computo excede completamente de los parámetros médico/sanitarios que deberían imperar en un estado de alarma provocado por una pandemia mundial, cuando la lógica sanitaria indica que una de las medidas más efectiva para la lucha contra el Covid-19, estriba en evitar*



concentraciones de gente, así como mantener una distancia adecuada entre los asistentes, lo que no parece factible con la cuantificación señalada.

2. En consonancia a esta evaluación, también se concluye la dificultad de establecer dispositivos policiales bien dimensionados y con capacidad operativa para hacer cumplir las mencionadas normas sanitarias, como son la separación entre asistentes, o el porte de mascarillas obligatorias e incluso el uso de mascarillas homologadas que sean eficaces en estas situaciones. Dichas normas deben ser aplicadas y ejecutadas por el servicio de orden de la manifestaciones o concentraciones, pero, la experiencia policial en este último año, nos ha enseñado que esto no es así y que -recae en los efectivos 'policiales dicha labor, .en algunos casos, con gran resistencia de los mismos organizadores que lo ven como una injerencia.

3. Aún en la circunstancia de poder intervenir policialmente en las decenas de actos programados, la reacción de los asistentes no se puede predecir, pudiendo ser de confrontación contra la policía que intenta hacer cumplir la normativa sanitaria, lo que causaría una problemática grave de orden público y se produciría un conflicto jurídico entre el derecho fundamental a la reunión y manifestación y el derecho a la salud pública.

4. Un sistema que se intenta aplicar en estas celebraciones es el fraccionamiento de los manifestantes o concentrados en grupos de personas más pequeñas y que tengan menos impacto en el ámbito de la salud, dicha técnica en ocasiones o, posiblemente, en este caso sea ineficaz, por cuanto espacios tan emblemáticos como Callao, la Puerta del Sol o Glorieta de Embajadores, están habitualmente llenos de viandantes que se confunden con los concentrados y que no dejan aplicar las distancias de seguridad necesarias para preservar la salud de los asistentes. Por lo que dicha fórmula no se ve factible, desde el momento en que el número de personas asistentes, la franja horaria y el espacio geográfico llo hacen inviable.

Problemática que se acrecienta en la plaza de Callao, donde se tiene la intención de instalar un escenario musical, lo que atraerá a más público ajeno.

5. Se están detectando una serie de convocatorias en redes sociales (algunas de las cuales se describen en las páginas anteriores) que se escapan del control administrativo y de comunicaciones formales y que no pueden ser valoradas en número de asistentes, lugares de celebración exactos e, incluso, si las mismas se celebrarán o son meras intenciones, pero dichas convocatorias traen consigo en sus mensajes un claro afán de confrontación,



*problemática, que, como se indicaba anteriormente, se acrecienta policialmente al tener que cubrir y dar servicio a un número tan alto de actos.”*

En relación con la concentración convocada para el día 7 de marzo, consta que la Dirección General de Salud Pública de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid no emitió informe por imposibilidad de valoración del riesgo para la salud pública y la transmisión de la enfermedad, dado que los organizadores no habían comunicado su duración.

En lo atinente a la concentración convocada para el día 8 de marzo, obra en el expediente administrativo informe de fecha 4 de marzo de 2021, en los siguientes términos:

*“Desde que el pasado 11 de marzo la Organización Mundial de la Salud (OMS) calificó como Una pandemia global el brote de infecciones por el nuevo coronavirus SARS-CoV-2 y la enfermedad denominada COVID-19, las administraciones han ido adoptando una serie de medidas orientadas a proteger la salud y seguridad de los ciudadanos, contener la progresión de la enfermedad y reforzar el sistema de salud pública. La contención de la pandemia exige de los poderes públicos cumplir con su deber constitucional de «organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios» establecido en el artículo 43.2 de la Carta Magna para garantizar el derecho a la protección de la salud que reconoce este artículo en su primer apartado.*

*La crisis sanitaria ha supuesto la adopción de importantes medidas que restringen la movilidad y el ejercicio de actividades con el fin de evitar la propagación de la enfermedad, así como la imposición de medidas de higiene y prevención individuales de obligado cumplimiento.*

*A nivel estatal estas medidas se recogen en el Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.*

*En la Comunidad de Madrid, las medidas han venido recogidas con carácter general en la Orden 668/2020, de 19 de junio, de la Consejería de Sanidad, por la que se establecen medidas preventivas para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 una vez finalizada la prórroga del estado de alarma establecida por el Real Decreto 555/2020, de 5 de junio. Estas medidas han sido objeto de adecuación y revisión en función de la evolución epidemiológica en la Comunidad de Madrid.*



*La alta transmisión a nivel nacional llevó al Gobierno a dictar el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, del Consejo de Ministros, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2 y en cumplimiento del artículo 2.3 y por delegación del Gobierno de la Nación se dictó el Decreto, 29/2020, de 26 de octubre, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establecen las medidas de contención adoptadas para hacer frente a la COVID-19, en los términos establecidos en el mencionado Real Decreto.*

*En esta situación de emergencia sanitaria por el COVID-19, el presente informe tiene por objeto valorar el riesgo que la concentración de personas puede tener en la transmisión de la enfermedad, teniendo en cuenta especialmente la situación epidemiológica y la adecuación de las medidas propuestas por los organizadores*

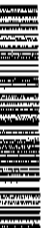
*En este sentido, valorada la propuesta de los organizadores se indica que debe garantizarse el cumplimiento de las medidas de contención y prevención establecidas manteniendo en todo momento las distancias de seguridad, la limitación de aforos, las medidas higiénicas, así como evitar las aglomeraciones."*

**QUINTO.-** Como punto de partida hemos de analizar el contenido del derecho fundamental de reunión y sus límites.

El art. 21.1 CE establece: "1. Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa. 2. En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes".

La relevancia que el derecho de reunión tiene como uno de los ejes vertebradores del Estado social y democrático de Derecho proclamado en la Constitución y su vinculación con la libertad de expresión, ha sido puesta de manifiesto por la doctrina constitucional. Así la STC 193/2011, de 12 de diciembre, declara lo siguiente:

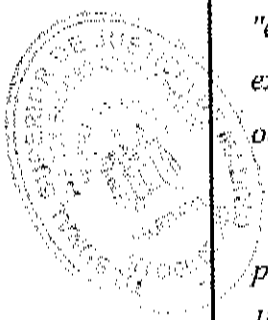
*"El derecho de reunión -del que el derecho de manifestación es una vertiente ( STC 96/2010, de 15 de noviembre , F. 3)- se caracteriza como «una manifestación colectiva de la libertad de expresión efectuada a través de una asociación transitoria de personas que*



*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, F. 2; doctrina reiterada, entre otras, en las SSTC 66/1995, de 8 de mayo, F. 3; 196/2002, de 28 de octubre, F. 4; 301/2006, de 23 de octubre, F. 2; 170/2008, de 15 de diciembre, F. 3 y 38/2009, de 9 de febrero, F. 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, F. 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."*

También se ha destacado por la STC 37/2009, de 9 de febrero, FJ 3, "el relieve fundamental que este derecho -cauce del principio democrático participativo posee, tanto en su dimensión subjetiva como en la objetiva, en un Estado social y democrático de Derecho como el proclamado en la Constitución" (STC 301/2006, de 23 de octubre, F. 2; en el mismo sentido STC 236/2007, de 7 de noviembre, F. 6). De hecho, para muchos grupos sociales "este derecho es, en la práctica, uno de los pocos medios de los que disponen para poder expresar públicamente sus ideas y reivindicaciones" (por todas, STC 301/2006, de 23 de octubre, F. 2)".

Añade la STC 37/2009, de 9 de febrero, FJ 3, que "Debe tenerse presente que el principio del pluralismo político se encuentra fuertemente vinculado con el derecho de libertad de expresión del que, como ya hemos puesto de relieve, es manifestación colectiva el derecho de reunión, siendo este, al igual que la mencionada libertad, un derecho que coadyuva a la formación y existencia "de una institución política, que es la opinión pública, indisolublemente ligada con el pluralismo político" ( STC 12/1982, de 31 de marzo [ RTC 1982, 12] , F. 3), de forma tal que se convierte en una condición previa y necesaria para el ejercicio de otros derechos inherentes al funcionamiento de un sistema democrático, como lo

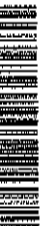
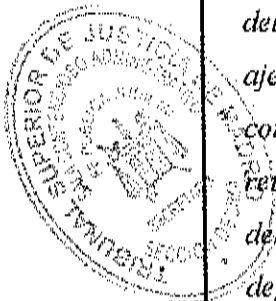


son precisamente los derechos de participación política de los ciudadanos. Como afirmaba la STC 101/2003, de 2 de junio, *"sin comunicación pública libre quedarían vaciados de contenido real otros derechos que la Constitución consagra, reducidas a formas huecas las instituciones representativas y absolutamente falseado el principio de legitimidad democrática que enuncia el art. 1.2 CE, que es la base de toda nuestra ordenación jurídico-política (por todas STC 6/1981, de 16 de marzo; en el mismo sentido SSTC 20/1990, de 15 de febrero, y 336/1993, de 15 de noviembre)" (STC 9/2007, de 15 de enero, F. 4)".*

Ahora bien, como declara la STC 193/2011, de 12 de diciembre, *"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, F. 2), Límites que, como recordábamos en la STC 195/2003, de 27 de octubre, (F. 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".*

Al respecto, precisa la STC 37/2009, de 9 de febrero, FJ 3, que *"El propio Convenio europeo de derechos humanos (CEDH), en su art. 11.2, prevé "la posibilidad de adoptar las medidas restrictivas que 'previstas en la Ley, sean necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades ajenos", e, interpretando este precepto, "el Tribunal Europeo de Derechos Humanos consideró proporcionada la orden gubernativa de evacuación de una iglesia ante una reunión pacífica y en sí misma no directamente perturbadora del orden público y del derecho de culto, en la que, sin embargo, el estado de salud de los congregados se había degradado y las circunstancias sanitarias eran muy deficientes (STEDH caso Cisse , de 9 de abril de 2002. § 51)" (STC 195/2003, de 27 de octubre, F. 4f.*

El Tribunal Constitucional ha expresado en la sentencia nº 170/2008, de 15 de diciembre que *"en los casos en los que existan 'razones fundadas' que lleven a pensar que*

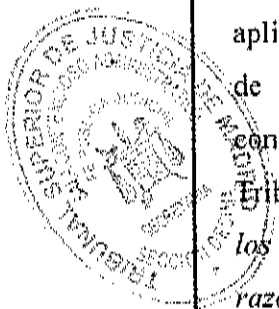




*los límites antes señalados no van a ser respetados, la autoridad competente puede exigir que la concentración se lleve a cabo de forma respetuosa con dichos límites constitucionales, o incluso, si no existe modo alguno de asegurar que el ejercicio de este derecho los respete, puede prohibirlo. Ahora bien, 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 (STC 36/1982, de 16 de junio) 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). " En análogo sentido, STC 37/2009, de 9 de febrero, y STC 24/2015, de 16 de febrero.*

A ello añade la STC 193/2011, de 12 de diciembre, que *"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, F. 3)»* (STC 96/2010, de 15 de noviembre, F. 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, F. 2). Así también lo ha entendido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *"que ha defendido una interpretación estricta de los límites al derecho de reunión fijados en el art. 11.2 CEDH, de manera que solamente razones convincentes e imperativas pueden justificar las restricciones a esa libertad (STEDH caso Sidiropoulós, de 10 de julio de 1998, § 40)"* (STC 236/2007, de 7 de noviembre, F. 6, y STC 37/2009, de 9 de febrero, FJ 3).

Precisamente por ello, se pone el acento en las exigencias de motivación de las limitaciones del derecho de reunión, requiriéndose una motivación específica en los términos expuestos, cuestión que analizaremos más adelante.

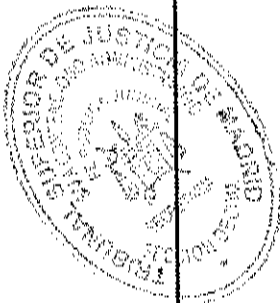


**SEXTO.** Llegados a este punto, es obligado que nos refiramos al muy reciente auto del Tribunal Constitucional de fecha 30 de abril de 2020 (Rec. 2056/2020), que ha sido invocada tanto por la Abogacía del Estado como por el Ministerio Fiscal como doctrina básica que ampara la desestimación del recurso, resolución que es de todo punto relevante, toda vez que analiza las relaciones entre el estado de alarma y el derecho de reunión y manifestación.

Extractamos de esta extensa y cualificada resolución lo siguiente:

*« ... El anterior pronunciamiento ha de ser puesto en conexión con la reiterada jurisprudencia constitucional en relación con el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación, a través de la cual este Tribunal ha establecido criterios muy claros en cuanto a los presupuestos para el ejercicio de tales derechos, los límites y restricciones que pueden imponerse a los mismos, especialmente cuando colisionan con otros derechos o con la protección de otros valores constitucionales, así como las garantías que deben presidir tanto su ejercicio como la posibilidad de introducir modificaciones o limitaciones al mismo y, especialmente, cuando se trata de impedirlo. Así, es de imprescindible cita, en primer lugar, la STC 66/1995, de 8 de mayo, que nos recuerda, ante todo, que el ejercicio del derecho reunión y manifestación se impone por su eficacia inmediata y directa, sin que pueda conceptuarse como un derecho de configuración legal, de manera que el deber de comunicación que establece el art. 8 de la Ley Orgánica 9/1983 no constituye una solicitud de autorización, "sino tan sólo una declaración de conocimiento a fin de que la autoridad administrativa pueda adoptar las medidas pertinentes para posibilitar tanto el ejercicio en libertad del derecho de los manifestantes, como la protección de derechos y bienes de titularidad de terceros, estando legitimada en orden a alcanzar tales objetivos a modificar las condiciones del ejercicio del derecho de reunión e incluso a prohibirlo, siempre que concurren los motivos que la Constitución exige, y previa la realización del oportuno juicio de proporcionalidad*

*... Al igual que los demás derechos fundamentales, el derecho de reunión no es un derecho absoluto o ilimitado, pues la propia Constitución, en su art. 21.2, establece explícitamente, como límite específico al ejercicio de ese derecho*

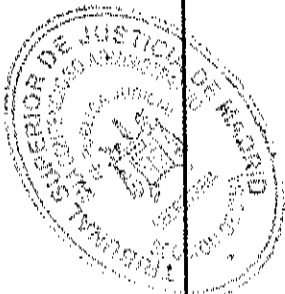


*fundamental, que ese ejercicio no puede producir alteraciones del orden público con peligro para personas y bienes. Ahora bien, la aplicación de ese límite en relación con el orden público exige como primer presupuesto la existencia de "razones fundadas" de alteración del mismo, siendo preciso que "quien adopta esta decisión debe poseer datos objetivos suficientes, derivados de las circunstancias de hecho concurrentes en cada caso, a partir de los que cualquier persona en una situación normal pueda llegar racionalmente a la conclusión, a través de un proceso lógico basado en criterios de experiencia, que la concentración producirá con toda certeza el referido desorden público".*

*... y que las concentraciones tan sólo pueden prohibirse, en aplicación del límite previsto en el art. 21.2 CE , cuando existan razones fundadas para concluir que de llevarse a cabo se producirá una situación de desorden material en el lugar de tránsito público afectado, entendiéndose por tal desorden material el que impide el normal desarrollo de la convivencia ciudadana en aspectos que afectan a la integridad física o moral de personas o a la integridad de bienes públicos o privados, en el bien entendido que peligro no es sinónimo de utilización de violencia sobre personas y bienes (FJ 3). Todo ello se traduce en una labor de ponderación que han de realizar en cada caso los poderes públicos en función de las circunstancias concurrentes.*

*... Estas líneas esenciales las encontramos también desarrolladas, entre otras, en las SSTC 301/2006, de 23 de octubre; 170/2008, de 15 de diciembre, y 96/2010, de 15 de noviembre.... En este sentido, tenemos dicho, reproduciendo jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos , que "'la protección de las opiniones y de la libertad de expresarlas constituye uno de los objetivos de la libertad de reunión' ( STEDH asunto Stankov, de 2 de octubre de 2001 , § 85), o también que 'la libertad de expresión constituye uno de los medios principales que permite asegurar el disfrute efectivo del derecho a la libertad de reunión y de asociación' ( STEDH asunto Rekvényi, de 20 de mayo de 1999 , § 58) ( STC 195/2003, de 27 de octubre , FJ 3)".*

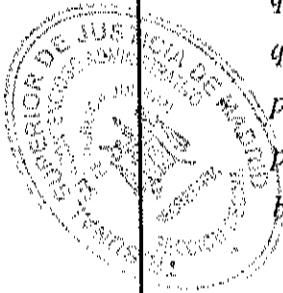
*....Son estos, precisamente, los parámetros que han de aplicarse en el supuesto presente, por lo que, en puridad, no es algo nuevo en la doctrina del*



*Tribunal, pues de lo que se trata es de identificar ad casum la noción de "orden público" con peligro para las personas, como elemento que ha servido para prohibir la celebración de la manifestación comunicada por la actora, sin perjuicio de reconocer que se trata de una peculiar y cualificada situación, ya que se pretende desarrollar la manifestación en una situación de pandemia, con riesgo no sólo para la salud, sino incluso para la vida de las personas, y estando vigente una medida de confinamiento adoptada por el Gobierno al decretar el estado de alarma a través del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.*

*...Sobre las premisas anteriores, el examen sobre la verosimilitud de la lesión denunciada se articula en torno a los siguientes argumentos. a) No cabe una prohibición tácita de la celebración de una reunión o una manifestación a pesar de lo que alegan los recurrentes en su demanda de amparo. La STC 193/2011, de 12 de diciembre, se muestra clara cuando establece, y ya hemos hecho referencia a ello, pero vale la pena insistir, que 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.*

*...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)".

... En el supuesto que nos ocupa, la limitación del ejercicio del derecho tiene una finalidad que no sólo ha de reputarse como legítima, sino que además tiene cobertura constitucional bastante en los arts. 15 CE (garantía de la integridad física de las personas) y 43 CE (protección de la salud), ambos tan intensamente conectados que es difícil imaginarlos por separado, máxime en las actuales circunstancias. Es aquí donde la finalidad de la medida restrictiva del ejercicio del derecho confluye con la justificación de la declaración del Estado de alarma. Las razones que sustentan ambas son idénticas y buscan limitar el impacto que, en la salud de los seres humanos, en su integridad física y en su derecho a la vida pueda tener la propagación de la COVID-19. En el estado actual de la investigación científica, cuyos avances son cambiantes con la evolución de los días, incluso de las horas, no es posible tener ninguna certeza sobre las formas de contagio, ni sobre el impacto real de la propagación del virus, así como no existen certezas científicas sobre las consecuencias a medio y largo plazo para la salud de las personas que se han visto afectadas en mayor o menor medida por este virus. Ante esta incertidumbre tan acentuada y difícil de calibrar desde parámetros jurídicos que acostumbran a basarse en la seguridad jurídica que recoge el art. 9.3 de la Constitución, las medidas de distanciamiento social, confinamiento domiciliario y limitación extrema de los contactos y actividades grupales, son las únicas que se han averado eficaces para limitar los efectos de una pandemia de dimensiones desconocidas hasta la fecha.

... En todo caso, parece obvio que la prohibición de celebrar la manifestación, que se deriva claramente de la resolución judicial impugnada, guarda una relación lógica y de necesidad evidente con la finalidad perseguida por esa misma interdicción: evitar la propagación de una enfermedad grave, cuyo contagio masivo puede llevar al colapso de los servicios públicos de asistencia sanitaria. La adecuación entre la finalidad pretendida por la limitación y la herramienta jurídica empleada en este caso, no parece por tanto inexistente. Y no se trata aquí de garantizar del orden público o de asegurar la no alteración del orden público. Tampoco la declaración del estado de alarma se ha basado en la preservación del



*orden público, sino en la garantía del derecho a la integridad física y la salud de las personas. Por eso nos encontramos en un escenario en que los límites al ejercicio de los derechos, que indudablemente se dan, se imponen 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). En este caso los valores de la vida, la salud y la defensa de un sistema de asistencia sanitaria cuyos limitados recursos es necesario garantizar adecuadamente.»*

Como vemos, en esta resolución se hace un amplio resumen sobre las características de este derecho fundamental, los presupuestos para su ejercicio, su consideración como derecho no absoluto sino sujeto a limitaciones, sobre todo cuando entra en colisión con otros derechos fundamentales, el carácter sumamente restrictivo de las limitaciones y más aun de las prohibiciones al mismo, la necesidad de motivación ad hoc en aquéllos casos en los que se limite, modifique o prohíba, y que razones de salud pública pueden justificar la limitación, modificación o prohibición del derecho fundamental, en una interpretación amplia del concepto "razones fundadas de alteración del orden público con peligro para personas o bienes" a que se refiere el artículo 10 de la L.O 10/1983.

**SÉPTIMO.** La representación de las recurrentes se queja de la subjetividad e incongruencia en el juicio de proporcionalidad realizado por las resoluciones recurridas. Expuesta más arriba la doctrina sobre la motivación específica que resulta exigible en las limitaciones del derecho de reunión por parte de los Poderes públicos y constatada su indisoluble unión con el juicio de proporcionalidad que ha de entrañar, que exponemos más adelante, concluye la Sala que la resolución recurrida se encuentra suficientemente motivada.

La resolución administrativa, de acuerdo con las exigencias de motivación que predica la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (sentencia de 13 de mayo de 2009 de la Sección Segunda de la Sala Tercera) de los actos administrativos, cumple con la necesidad de exteriorizar las razones por las que se llega a la decisión administrativa, con objeto de permitir su conocimiento por los interesados para la posterior defensa de sus derechos, otorgándose así racionalidad a la actuación administrativa, y facilitando la fiscalización del acto por los Tribunales.



En particular, la resolución recurrida aporta las razones que han llevado a la autoridad gubernativa a concluir que el ejercicio del derecho fundamental de reunión, tal y como se había proyectado por su promotor, entraña un grave riesgo para la salud pública y, singularmente, para las personas, tanto para los propios manifestantes como para otras personas que pudieran tener accidentalmente contacto con ellos, sobre la base de que es muy probable que de celebrase la reunión y la manifestación programadas se puedan producir contagios entre las personas participantes que luego puedan extenderse entre sus círculos de amistad, profesionales y familiares, incrementando de esta manera la crisis sanitaria por más que se adopten medidas de seguridad, perturbando de manera desproporcionada otros bienes y derechos protegidos por nuestra Constitución. Consideración que se vincula con la imperiosa necesidad de evitar la difusión de la pandemia con sus secuelas de contagios, fallecimientos y enfermos.

En aplicación de la doctrina constitucional expuesta, entendemos que la resolución administrativa se encuentra suficientemente motivada, con independencia de la legítima discrepancia de las recurrentes con las razones expresadas por la Administración demandada para justificar su decisión. Del examen de las alegaciones efectuadas, se desprende que las recurrentes han conocido los motivos y ello les ha permitido poder oponerse adecuadamente a los actos impugnados, ejerciendo con plenitud su derecho de defensa.

Además, los argumentos y consideraciones realizadas por la Administración en sustento de la resolución recurrida constituyen razones convincentes e imperativas para justificar las restricciones impuestas al ejercicio de derecho de reunión, mediante la prohibición de las concentraciones que nos ocupan, fundándose esta en datos objetivos suficientes derivados de las circunstancias concretas de este caso, propias de la situación de emergencia sanitaria y grave crisis de salud pública en que nos encontramos, realizándose al efecto de la manifestación un estudio de la Dirección General de Salud Pública de la Comunidad de Madrid.

En este sentido el fundamento 7º de la resolución impugnada contiene una argumentación basada en razones de índole sanitaria, que, a nuestro juicio no han sido desvirtuadas por las recurrentes. La situación en el ámbito de la Comunidad de Madrid, pese a la relativa mejoría de los datos epidemiológicos, sigue siendo de **riesgo extremo**, siendo esta Comunidad Autónoma una de las tres cuya tasa de incidencia acumulada sigue siendo la



mayor. Al lado de esto, nada se argumenta por las actoras sobre el incremento de los contagios ocasionados por las nuevas cepas, únicamente se limitan a aseverar que dadas las características de la concentración y de la manifestación convocadas tales riesgos sanitarios quedan conjurados. Nada se dice sobre lo expresado en el fundamento décimo del acto recurrido, en el que se expresan consideraciones sanitarias a la vez que se refleja en contenido del informe emitido por el Consejo General de Colegios de Médicos, desaconsejando la asistencia a estas concentraciones/manifestaciones por el riesgo que implican para la salud pública de la población en general.

Constatada así la motivación suficiente de las resoluciones recurridas, procede ahora determinar si la limitación del derecho de reunión que supone 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 la protección de la salud pública y los derechos o intereses constitucionalmente protegibles de los ciudadanos.

Siguiendo la doctrina sentada por la STC 301/2006, de 23 de octubre FJ 4, y la STC 66/1995, de 8 de mayo, FJ 5, ha de señalarse que para comprobar si la medida impeditiva del ejercicio del derecho de reunión supera el juicio de proporcionalidad exigible, es necesario constatar si cumple los siguientes tres requisitos o condiciones: si tal medida era susceptible de conseguir el objetivo propuesto -en este caso la protección de la salud pública y de los ciudadanos-; si, además, era necesaria en el sentido de que no existía otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia; y, finalmente, si la misma era proporcionada, en sentido estricto, es decir, ponderada o equilibrada por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto.

El juicio de proporcionalidad, vinculado a la motivación de la resolución recurrida, ha de llevarse a cabo en atención a la forma y las condiciones en que se ha proyectado el ejercicio del derecho fundamental de reunión por el promotor, y considerando las circunstancias, en ese caso de grave crisis de salud pública, en que se pretende el ejercicio de tal derecho.

No cabe desdeñar, por tanto, tales parámetros a la hora de valorar si la medida impeditiva del ejercicio del derecho de reunión supera el juicio de proporcionalidad exigible.

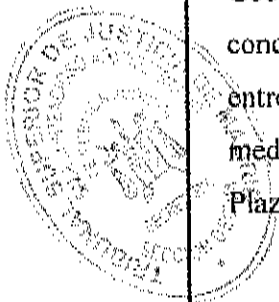




Por lo que atañe a las extraordinarias circunstancias de crisis de salud pública en que nos encontramos, no es necesario insistir en el hecho de que nuestra sociedad se encuentra gravemente afectada por la pandemia internacional del coronavirus -calificada como la más grave del último siglo- declarada el pasado 11 de marzo por la Organización Mundial de la Salud, que ha provocado un elevadísimo número de ciudadanos a fecha de hoy fallecidos y contagiados, siendo decenas de miles los hospitalizados con patologías graves; hecho notorio de conocimiento general, que ha obligado a la adopción de medidas de muy diversa naturaleza, entre ellas las limitativas del ejercicio de determinados derechos, para reducir la propagación y el contagio del virus y atajar las negativas consecuencias de muy variada índole que traerá consigo. La extraordinaria gravedad de la crisis de salud pública que padece nuestra sociedad y la necesidad proteger la salud de los ciudadanos, insita en el derecho a la protección de la salud que proclama el artículo 43 CE, con la adopción de medidas preventivas tendentes a evitar la propagación del virus y la evitación de actuaciones que faciliten su contagio constituye una realidad insoslayable al enfrentarnos al juicio de proporcionalidad que nos ocupa.

Junto a la realidad expuesta, decíamos, ha de considerarse que el juicio de proporcionalidad ha de llevarse a cabo en atención a la forma y las condiciones en que se ha proyectado el ejercicio del derecho fundamental de reunión por las promotoras, dada la limitada información que se ofrece en la comunicación realizada a la Delegación del Gobierno. Por lo que respecta a las medidas de seguridad previstas en el desarrollo de la concentración, tan solo se afirma que se cumplirían las medidas de seguridad y distancia entre participantes y uso de mascarillas, sin que se hayan concretado ni pormenorizado los medios disponibles a tal fin, excepción de solicitud de vallas para la concentración de la Plaza de Callao.

En particular, no se ofrecen medidas de seguridad, concretas e idóneas, para garantizar que durante las concentraciones se mantenga la distancia social mínimamente necesaria o para evitar que algunas personas lleguen a retirarse la mascarilla para apoyar en voz alta los objetivos de la manifestación. La imprecisión de las medidas de seguridad previstas para garantizar la salud pública, especialmente relevantes en el escenario de gravísima pandemia en que nos encontramos, no permite conjurar el alto riesgo de que el desarrollo de unas concentraciones, como las comunicadas por las promotoras, favorezca la



propagación de coronavirus tanto entre los manifestantes como posteriormente a sus familiares y su círculo social, e incluso, a otras personas ajenas al acto o concentración.

Ante las consideraciones expuestas que conjugan, por un lado, la situación de gravísima crisis de salud pública en que se encuentra nuestra comunidad y las exigencias de protección de la salud de los ciudadanos que demanda y, por otro, las concretas condiciones en que se ha programado el ejercicio del derecho de reunión por las promotoras, concluye la Sala, utilizando los mismos criterios que en nuestra sentencia de 30 de abril de 2020 (Rec. 309/2020) que la prohibición de las concentraciones comunicadas es: (i) susceptible de conseguir el objetivo propuesto -en este caso la protección de la salud pública y de los ciudadanos, en un escenario de pandemia internacional que implica un grave riesgo para la vida de las personas-; (ii) necesaria por no existir otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia, atendidas las condiciones tan genéricas y amplias en que se proyectó el desarrollo de las concentraciones y; y (iii) proporcionada, en sentido estricto, es decir, ponderada o equilibrada por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que protege que perjuicios sobre el derecho de reunión de los manifestantes.

En consecuencia, en las circunstancias actuales y ante las condiciones en que se pretende el ejercicio del derecho fundamental de reunión, cuya tutela se demanda, estima la Sala que dicho ejercicio entra en conflicto con bienes y valores constitucionales, como la salud pública y, más concretamente, la salud, la integridad física y la vida de las personas (artículos 15 y 45 CE), que deben prevalecer frente a aquel, justificando su sacrificio, al amparo de lo previsto en el artículo 21.2 CE y I 1.2 CEDH, en relación con el artículo 10.3 CE, que establece el principio de interpretación de los derechos fundamentales y las libertades públicas que la Constitución reconoce de conformidad con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

**OCTAVO.-** Plantean las recurrentes que la las resoluciones de la Delegación del Gobierno de Madrid de 3 de marzo de 2021 han vulnerado el principio de los actos propios al haberse autorizado previamente mediante resoluciones que quedaron firmes y consentidas, motivo de impugnación que no puede prosperar por cuanto que las resoluciones del día 18 de febrero no fueron declarativas de derechos y el Delegado del Gobierno tiene la facultad legal de prohibirlas posteriormente si se producen un cambio de circunstancias, que en el supuesto



de autos está representado por el elevado número de manifestaciones y concentraciones anunciadas en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid en el corto espacio temporal de 3 días.

Y finalmente, aducen que las decisiones de la Delegación del Gobierno en Madrid implican discriminación de género.

En relación con la cuestión planteada ante discriminación indirecta por razón de sexo, hemos de traer a colación la sentencia dictada por el Tribunal Constitucional, entre otras la STC 91/2019, de 3 de julio, a cuyo tenor *“no se exige aportar como término de comparación la existencia de un trato más beneficioso atribuido única y exclusivamente a los varones, sino que exista, en primer lugar, una norma o una interpretación o aplicación de la misma que produzca efectos desfavorables para un grupo formado mayoritariamente, aunque no necesariamente de forma exclusiva, por mujeres. Y, en segundo lugar, se requiere que los poderes públicos no puedan probar que la norma que dispensa una diferencia de trato responde a una medida de política social, justificada por razones objetivas y ajenas a toda discriminación por razón de sexo. En suma, como afirmamos en la STC 253/2004, “en estos supuestos, para que quepa considerar vulnerado el derecho y mandato antidiscriminatorio consagrado en el art. 14 CE debe producirse un tratamiento distinto y perjudicial de un grupo social formado de forma claramente mayoritaria por mujeres, respecto de bienes relevantes y sin que exista justificación constitucional suficiente que pueda ser contemplada como posible límite al referido derecho” (FJ 7).*

Las consideraciones expresadas por las recurrentes en relación con la que considera discriminación por razón de género como consecuencia de la prohibición de las concentraciones por ellas anunciadas, no pueden ser valoradas en el sentido que pretenden habida cuenta de que los motivos básicos de la denegación se centran en razones de salud pública, razones que, consideramos, no han resultado desvirtuadas en esta instancia.

No se aporta, por otra parte, un término válido que de comparación que permita vislumbrar que en el presente caso la denegación de las concentraciones solicitadas, se haya basado implícitamente en razones distintas de las confesadas razones de salud pública que preocupan a todos los ciudadanos y ciudadanas por igual.

Todo lo anterior nos lleva, necesariamente, a la desestimación del presente recurso contra las resoluciones de 3 de marzo de 2021, dictadas por el Delegado del Gobierno, en Madrid, por las que se acordó, por razones de salud pública, la prohibición de las



Madrid




concentraciones previstas para el día 7 de marzo en la Plaza de Guardias de Corps de Madrid y para el día 8 de marzo en la Plaza de Callao.

**NOVENO.-** No ha lugar a imponer las costas dada las dudas inherentes a la ponderación de las circunstancias del caso en un Procedimiento Especial para la Protección del Derecho Fundamental de Reunión (artículo 139.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de esta Jurisdicción).

**VISTOS** los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación, en nombre del Rey, por la potestad que nos confiere la Constitución Española,

### FALLAMOS



**DEBEMOS DESESTIMAR y DESESTIMAMOS** íntegramente el recurso interpuesto por el contra las resoluciones dictadas en fechas de 3 de marzo de 2021 por el Delegado del Gobierno en Madrid por las que se acordó, por razones de salud pública, la prohibición de las concentraciones previstas para el día 7 de marzo en la Plaza de Guardias de Corps de Madrid y para el día 8 de marzo en la Plaza de Callao que anunciaron D<sup>a</sup> LOURDES HERNÁNDEZ OSSORNO Y D<sup>a</sup> HENAR SASTRE DOMINGO, actuando en nombre del CONSEJO DE LAS MUJERES DE LA CIUDAD DE MADRID y del FÓRUM DE POLÍTICA FEMINISTA DE MADRID, respectivamente. Sin costas.

Expídanse por la Sra. Letrado de la Administración de Justicia las copias y testimonios que fueren precisos de esta resolución archivándose el original en el legajo





especial de sentencias que en esta Sección se custodia conforme lo establecido en el art. 256 de la L.O.P.J.

Notifíquese la presente resolución con arreglo a lo dispuesto en el art. 248 de la L.O.P.J. expresando que contra la misma no cabe recurso alguno ordinario por así disponerlo el art. 122.2 de la LJCA.

Así por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos en nombre de S.M. el Rey de España.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.

