

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

18744 *Pleno. Sentencia 88/2023, de 18 de julio de 2023. Recurso de amparo 2192-2020. Promovido por Alternativa Sindical de Trabajadores respecto de la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que desestimó su demanda frente a la resolución del delegado del Gobierno en Madrid prohibiendo la manifestación que pretendía celebrar el 1 de mayo de 2020. Supuesta vulneración de los derechos de reunión y manifestación y a la tutela judicial efectiva: prohibición gubernativa de una manifestación justificada por la protección de la salud pública (STC 61/2023). Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2023:88

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno y doña Laura Díez Bueso, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2192-2020, promovido por el sindicato Alternativa Sindical de Trabajadores contra la sentencia 198/2020, de 30 de abril, dictada por la Sección Décima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en los autos de derecho de reunión núm. 309-2020, que desestimó el recurso interpuesto por el precitado sindicato contra la resolución de 27 de abril de 2020 del delegado del Gobierno en la Comunidad de Madrid que, a su vez, había acordado la prohibición de la manifestación convocada por el sindicato recurrente que iba a celebrarse el 1 de mayo de 2020. Ha comparecido el abogado del Estado. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este tribunal el 26 de mayo de 2020, la procuradora de los tribunales doña Miriam Rodríguez Crespo, en nombre y representación del sindicato Alternativa Sindical de Trabajadores, asistida por el abogado don Álvaro Barreiro Álvarez, formuló demanda de amparo contra las resoluciones a las que se ha hecho mención en el encabezamiento de esta sentencia.

2. Los hechos en que se fundamenta la demanda de amparo son, en síntesis, los que seguidamente se relacionan.

a) El 20 de abril de 2020 Alternativa Sindical de Trabajadores, junto con otros tres sindicatos, comunicó a la Delegación del Gobierno en Madrid la intención de celebrar una manifestación en Madrid, entre la plaza Jacinto Benavente y la Puerta del Sol, el 1 de mayo de 2020. En la comunicación se indicaba que, teniendo en cuenta el estado de

alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, la manifestación se realizaría «cumpliendo con la distancia de seguridad entre las personas». Asimismo, se indicaba que se estimaba una participación de entre cincuenta y setenta personas. Y que los organizadores dispondrían «en todo momento de un servicio de orden que se compromete a mantener el mismo durante el tiempo que dure la manifestación, así mismo solicitan que la autoridad gubernativa tome las medidas de seguridad oportunas».

Al efecto indicaba la comunicación lo siguiente:

«Datos de la manifestación:

Día: viernes 1 de mayo de 2020 de 12:00 h a 13:00 h.

Recorrido: La manifestación se desarrollará en Madrid, desde la plaza Jacinto Benavente bajando por calle Carretas hasta la Puerta del Sol, donde las organizaciones sindicales y sociales participantes, se dirigirán a los asistentes. Durante el recorrido se utilizarán banderas y altavoces.

Motivos:

La celebración del 1 de Mayo, día internacional de la clase obrera.

Datos de la convocatoria:

Teniendo en cuenta el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 en que nos encontramos hasta las 00:00 horas del 26 de abril de 2020 (Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, modificado por el Real Decreto 464/2020, de 17 de marzo y prorrogado por los Reales Decretos 467/2020, de 27 de marzo y 487/2020, de 10 de abril) la manifestación se celebrará como se explicita a continuación:

- 1) La manifestación se realizará cumpliendo con la distancia de seguridad entre personas.
- 2) El recorrido irá desde la plaza de Jacinto Benavente hasta la Puerta del Sol.
- 3) Que en dicha concentración se estima una participación estimada de entre cincuenta/setenta personas. Se utilizarán banderas y equipos de altavoces.
- 4) Los organizadores dispondrán en todo momento de un servicio de orden que se compromete a mantener el mismo durante el tiempo que dure la manifestación, así mismo solicitan que la autoridad gubernativa tome las medidas de seguridad oportunas.

Fundamentos de Derecho:

Primero. El art. 21 de la Constitución, desarrollado por la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reconoce el derecho de reunión y manifestación como derecho fundamental.

Segundo. Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, modificado por el Real Decreto 464/2020, de 17 de marzo y prorrogado por los Reales Decretos 467/2020, de 27 de marzo y 487/2020, de 10 de abril, que concreta el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 en que nos encontramos hasta las 00:00 horas del 26 de abril de 2020.

En dicho Real Decreto 463/2020, se establece que «las medidas que se contienen en el presente real decreto son las imprescindibles para hacer frente a la situación, resultan proporcionadas a la extrema gravedad de la misma y no suponen la suspensión de ningún derecho fundamental, tal y como prevé el artículo 55 de la Constitución». Por ello, según el propio real decreto, el estado de alarma no implica la limitación de un derecho fundamental como es el caso del derecho de manifestación».

b) La Delegación del Gobierno, mediante resolución de 27 de abril de 2020, prohibió la citada manifestación. La resolución contenía una fundamentación extensa

sobre las razones de la prohibición, que se desarrollaban especialmente en los fundamentos tercero, cuarto y quinto. El fundamento tercero parte de los límites implícitos o mediatos que para el ejercicio del derecho de manifestación pueden derivarse de la concurrencia de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos; el fundamento jurídico cuarto expone el momento de crisis sanitaria que está afrontando España, «de gran magnitud y sin precedentes ocasionado por la expansión del “COVID-19”», y explicando que la consecuencia ha sido la adopción del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, y que este «no suspende derechos fundamentales (artículo 55 CE), aunque según el precedente de la STC 86/2020 puede limitar su ejercicio introduciendo restricciones, además de haber declarado que el real decreto tiene fuerza o valor de ley. Por tanto, en lo que aquí respecta, el derecho contenido en el artículo 21 CE no se encuentra suspendido por la declaración del estado de alarma».

En el fundamento quinto se refleja que la protección de la salud puede ser un posible límite al ejercicio del derecho de reunión (con cita del art. 11 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y la sentencia *Cisse* del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de abril de 2002). Concluyendo en el fundamento jurídico sexto que «[e]n cualquier caso, es evidente que los criterios para la celebración de manifestaciones no pueden en ningún caso ignorar la situación de grave crisis sanitaria en la que se encuentra España, tal y como ha sido declarada por el Real Decreto 463/2020, en sus prórrogas y en la legislación complementaria. En ella se explica claramente la entidad de esta crisis y al restringir el derecho a la libertad de movimientos se deduce con toda claridad que esta limitación se fundamenta y justifica en la imperiosa necesidad de evitar la difusión de la pandemia con sus secuelas de contagios, fallecimientos y enfermos. Es decir, el Gobierno de la Nación, asesorado por las autoridades sanitarias, entiende con toda claridad que ante el peligro de la situación deben limitarse los movimientos de los ciudadanos.

Son las consecuencias sanitarias que pueden afectar, con casi toda seguridad, no solo a los manifestantes, sino también a las personas que puedan tener accidentalmente contacto con ellos, las que deben llevar a la adopción de la decisión de permitir o prohibir una manifestación. Y en las circunstancias actuales, es un hecho notorio que es muy probable que 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».

c) Contra la citada prohibición, Alternativa Sindical de Trabajadores interpuso recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid por la vía del procedimiento especial para la protección de derechos fundamentales por vulneración del derecho de reunión amparado por el art. 21 CE. Según refleja la sentencia, dictada en dicho proceso, en la vista pública el letrado de la parte recurrente precisó que: «se pretendía que únicamente acudieran a la manifestación los representantes de las organizaciones firmantes de la comunicación; que los integrantes convocados que acudirían a la manifestación no solamente iban a adoptar las medidas de distancia personal recomendadas para el estado de alarma, sino que además también irían provistos con mascarillas y como otros medios de protección (no especificados); y, finalmente, la alusión al número estimado de personas que acudirían a la manifestación que fija en unas cincuenta personas, mientras que en su escrito de comunicación fija en una estimación de cincuenta/setenta personas».

La sentencia 198/2020, de 30 de abril, dictada por la Sección décima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, desestimó el recurso, al considerar que el acto administrativo estaba debidamente motivado al vincularse la denegación a la protección de la salud pública para evitar la difusión de la pandemia, ante la probabilidad de que pudieran producirse contagios entre los participantes que pudieran luego extenderse a sus círculos de amistad, profesionales y

familiares. Y también considera que la prohibición de la manifestación es proporcional atendiendo a la «situación de grave crisis sanitaria en la que se encuentra España». Indica así la sentencia que: «En el presente caso es, precisamente, la protección de la salud el elemento básico y fundamental sobre el que descansa la prohibición acordada por la Delegación del Gobierno al ponderar que los criterios para la celebración de manifestaciones no pueden ignorar la grave situación de crisis sanitaria en que se encuentra España, así como la entidad de la crisis, que ha exigido determinar criterios de restricción del ejercicio del derecho a la libertad de movimientos de los ciudadanos para evitar las secuelas graves de la pandemia tales como contagios, fallecimientos, y enfermedad. La protección que de dichos bienes se deriva de la prohibición decretada no solamente afectaría a los propios participantes de la manifestación sino que también se extiende a las personas que accidentalmente puedan tener contactos con los manifestantes, vecinos del lugar de su celebración, ancianos y niños, y familiares con los que en un momento posterior pudieran tener contacto los participantes en aquella. La posibilidad de que personas ajenas a la convocatoria puedan verse comprometidas por el mero tránsito de la manifestación por la calle y ambas plazas por las que discurriría, así como la posibilidad de que pudieran considerarse convocadas a la misma, incrementando el número máximo estimado por el sindicato convocante, otras personas que pudieran acudir voluntariamente, supone una circunstancia que incrementaría las oportunidades de contacto personal y, consecuentemente, los riesgos de contagio interpersonal, con las consecuencias negativas que tendría para la sociedad en su conjunto».

La sentencia pone en relación el fundamento de la resolución administrativa con el contenido de la comunicación realizada por el sindicato recurrente y señala que la participación estimada de entre cincuenta y setenta personas «resulta un grupo importante de personas, ubicadas en el mismo tiempo en determinado espacio de la ciudad, incrementando claramente el número de personas que pudieran deambular por la zona para el ejercicio de las actividades ya permitidas». También indica que la negativa afección que para la salud de las personas podría conllevar la manifestación convocada «se deriva la imprecisión en la que incurre la comunicación acerca del compromiso que ofrecen los organizadores para mantener el “servicio de orden” durante el tiempo que dure la manifestación». Y, finalmente aprecia que la resolución impugnada aporta las razones que han llevado a la autoridad gubernativa a prohibir la manifestación que: «el ejercicio del derecho fundamental de reunión, tal y como se hubo proyectado por sus promotores, 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 celebrarse la reunión programada 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».

3. La demanda de amparo se interpone contra la resolución de 27 marzo de 2020 del delegado del Gobierno en la Comunidad de Madrid que prohibió la manifestación convocada para el día 1 de mayo de 2020 y contra la sentencia 198/2020, de 30 de abril, dictada por la Sección Décima de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, recaída en los autos del derecho de reunión núm. 309-2020, que desestimó el recurso interpuesto por el precitado sindicato contra la anterior resolución.

El sindicato recurrente denuncia la vulneración del derecho fundamental de reunión (art. 21 CE), así como del derecho a la libertad sindical (art. 28 CE), en la vertiente colectiva de la acción sindical fuera de la empresa en la defensa de los intereses económicos y sociales que le son propios. Considera que la sentencia suple con su

criterio jurisdiccional los juicios de ponderación constitucional y de motivación suficiente que la entidad administrativa en ningún caso realizó.

Recuerda que conforme a la STC 83/2016, el estado de alarma no permite la suspensión de ningún derecho fundamental, tal y como refleja el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Y considera que la resolución administrativa recurrida no aportó las razones para concluir que la manifestación convocada entrañaba un grave riesgo para la salud pública. La demanda expone que las «circunstancias específicas de la manifestación convocada, tienen en cuenta la gravedad de la pandemia y consiguiente emergencia sanitaria, lo que exige extremar la protección de la salud pública y alejar cualquier posibilidad de que los contagios puedan tener lugar...; sin embargo, se requiere una operación de análisis de los factores concurrentes, los que deben tener tal peso específico en la decisión, y no abstracciones generalistas. Y esto en cuanto a que no se compromete más con la salud pública quien se dispone a sacrificar derechos, sino quien los defiende en condiciones de proporcionalidad, compatibilidad y se compromete a su ejercicio con responsabilidad». Señala el sindicato recurrente que ha aportado en la convocatoria de la manifestación una batería de medidas (restricción del número de participantes dirigida a los miembros listados por el sindicato, con ocupación y separación de la distancia individual del mismo y portando dispositivos anticontagio, tales como mascarillas o guantes), de mucha mayor entidad preventiva que las dispuestas actualmente en la legislación.

Indica que hay una serie de hechos notorios que han de ser tenidos en cuenta, como que en el estado de alarma se permitía desplazamiento al centro de trabajo, que la reactivación de la actividad laboral no esencial se produjo el 13 de abril de 2020 y que estábamos en situación de «desescalada», habiéndose permitido desplazamientos de la población infantil, que desde el día 2 de mayo de 2020 se permitía el deporte y, asimismo, que, desde el 11 de mayo de 2020, los locales de hostelería empezaron a abrir sus puertas. Adicionalmente explica que a diario se realizaban caravanas de vehículos para apoyar a los sanitarios.

Considera que en la sentencia se da una permanente confusión entre los derechos de libre circulación (art. 19 CE) y el de manifestación (art. 21 CE) al configurar el primero como presupuesto habilitador del segundo. Señala que, en el razonamiento del órgano judicial, el ejercicio de los derechos fundamentales decae ante una visión expansiva del principio de seguridad. Sin embargo, al no existir título alguno para la suspensión del derecho de manifestación y del derecho a la libertad sindical en la vertiente colectiva de la acción sindical fuera de la empresa en la defensa de los intereses económicos y sociales que le son propios, solo cabría el sometimiento del ejercicio de los derechos fundamentales a la manifestación y a la libertad sindical a limitaciones ordinarias, para lo que se debe atender de manera relevante a las concretas condiciones en que estos derechos se ejercen y al contexto de dicho ejercicio.

Añade que se ignora por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid que la Delegación del Gobierno en Madrid no contestó en el plazo de setenta y dos horas «con el fin de limitar el derecho de la parte a ejercer su derecho de defensa ante los tribunales» y no se dirigió a los comunicantes solicitando medidas preventivas en el orden sanitario, medidas que, sin duda, hubieran sido adoptadas por los convocantes, ya que el objetivo no era otro que la celebración del 1 de mayo, eliminando cualquier riesgo sanitario que se pudiera producir. Además, el acto administrativo sería nulo por carecer de motivación, al limitarse a mencionar la norma y un contexto de emergencia sanitaria, lo que no satisface las exigencias del art. 10 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión. Cita al efecto la STC 193/2011, de 12 de diciembre, y la STC 24/2015, de 16 de febrero, explicando que la limitación del ejercicio de derecho de reunión requiere una motivación específica a partir de datos objetivos suficientes derivados de las circunstancias concretas de cada caso. Se trata, por tanto, no solo de la falta de título jurídico para la suspensión del derecho, sino también de la inexistencia de una limitación ordinaria pero proporcionada al ejercicio pretendido de los derechos de

reunión y de libertad sindical. Estamos ante la convalidación judicial de un acto administrativo nulo de pleno derecho cuya declaración de nulidad radical conllevaría el legítimo ejercicio del derecho de reunión y a la libertad sindical, debiendo prevalecer necesariamente ambos.

En cuanto a la especial trascendencia constitucional del recurso, se alega que se trata de un supuesto de hecho que no ha sido examinado en ninguna ocasión por este tribunal, lo que objetiva el recurso. Se indican también las diferencias del caso con el resuelto en el ATC 40/2020, de 30 de abril, en dos aspectos: el tráfico rodado y la falta de previsión de medidas de seguridad colectivas; ambos aspectos fundamentaban el fallo del auto que atendía a que según el itinerario proyectado se iba a ocupar durante varias horas la vía principal de circulación automovilística en Vigo y limitando el acceso a los hospitales. Se considera que en tanto que el Tribunal no ha tenido oportunidad de pronunciarse respecto de la limitación de los derechos de reunión y a la libertad sindical, en un supuesto de manifestación no rodada, de corta duración, con aforo limitado de personas y con adopción de medidas de seguridad.

4. Por providencia de 20 de octubre de 2020, el Pleno, conforme establece el art. 10.1 n) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), a propuesta de tres magistrados, acordó recabar para sí el conocimiento del presente recurso de amparo, así como admitirlo a trámite, apreciando que concurre en el mismo una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTIC), porque el recurso plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este tribunal [STC 155/2009, FJ 2 a)] y porque el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2 g)].

Por ello, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTIC, se ordenó dirigir atenta comunicación a la Sección Décima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, a fin de que, en plazo que no excediera de diez días, remitiera certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes a la sentencia dictada en el procedimiento derechos de reunión 309-2020; debiendo previamente emplazarse a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto la parte recurrente en amparo, a fin de que pudieran comparecer en el presente proceso constitucional.

5. El abogado del Estado, mediante escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 16 de noviembre de 2020, solicita que se le tenga por personado y parte en el presente recurso de amparo.

6. La Secretaría de Justicia del Pleno, por diligencia de ordenación de 10 de diciembre de 2020, acordó tener por personado y parte en el presente proceso constitucional al abogado del Estado y dar vista de las actuaciones recibidas de los órganos judiciales a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, para presentar las alegaciones que estimasen pertinentes, de conformidad con el art. 52.1 LOTIC.

7. El abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el 18 de enero de 2021 en el que solicita la desestimación de este recurso de amparo.

Argumenta principalmente que este recurso guarda similitud sustancial con el inadmitido por el ATC 40/2020, de 30 de abril, en cuanto a los motivos en que se sustenta la petición de amparo, por lo que cabe extender a este caso las razones utilizadas en aquel. Señala que, al igual que en aquel caso, no se ha alegado la vulneración del art. 28 CE en la vía judicial previa, por lo que debe inadmitirse el recurso de amparo en relación con dicha vulneración del art. 28 CE.

Respecto del alcance de la limitación del derecho de reunión por la declaración del estado de alarma, recuerda que el ATC 40/2020 resolvió que «la discusión sobre si el decreto de declaración del estado de alarma supone o no, *de facto*, y por derivación de

la limitación de la libertad deambulatoria del art. 19 CE, una limitación excesiva o incluso una suspensión del derecho de manifestación no puede ser abordada, ni siquiera a efectos dialécticos en este momento procesal, ni siquiera en este recurso de amparo».

Respecto de la incidencia del COVID-19 como causa de limitación del derecho de reunión, el abogado del Estado destaca que el ATC 40/2020 dispuso que «no se trata aquí de garantizar el 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».

Por último, en relación con el juicio de proporcionalidad, indica que el referido ATC 40/2020 consideró que en aquel caso no se habían aportado «indicios notables de concurrencia de la lesión denunciada», indicios que, a juicio del abogado del Estado, tampoco se han acreditado en este caso. Se remite a las consideraciones de la sentencia impugnada acerca de la necesidad de mantener una distancia social suficiente, atendiendo a la situación de grave crisis de salud pública en relación con el número de personas que pretendían participar en la manifestación y la imperiosa necesidad de evitar contagios tanto para los propios manifestantes como para otras personas que pudieran tener accidentalmente contacto con ellos.

El abogado del Estado concluye su escrito afirmando que la prohibición de la manifestación fue correcta, conforme al estado de la ciencia sobre la evolución de la pandemia del COVID-19 en el mes de abril de 2020 y cita para ratificar su tesis la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 9 de abril de 2002, asunto *Cisse*, en la que dicho tribunal no apreció vulneración de derecho alguno.

8. La representación procesal de Alternativa Sindical de Trabajadores presentó su escrito de alegaciones el 19 de enero de 2021, en el que se ratifica en el contenido de la demanda de amparo.

9. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones el 4 de febrero de 2021.

Tras exponer los antecedentes que consideró convenientes, señala que se trata de un recurso de amparo del art. 43 LOTC, puesto que la vulneración de los derechos fundamentales que se alegan por la entidad recurrente se atribuye, directamente, a la resolución administrativa de la Delegación de Gobierno de 27 de abril de 2020, no imputando a la sentencia una vulneración autónoma de derechos fundamentales, distinta a la desestimación del recurso contencioso-administrativo. Indica también que la vulneración del derecho de libertad sindical del art. 28 CE, en la vertiente colectiva de acción exterior del sindicato para la defensa de sus intereses propios, se alega por primera vez en el recurso de amparo, por lo que la pretensión de amparo deducida debe quedar limitada al examen de la lesión del derecho de reunión, puesto que la vulneración del derecho de libertad sindical no fue denunciada en la vía judicial (cita el ATC 40/2020, FJ 1).

Alega, en primer término, que la resolución administrativa contiene una motivación suficiente que expresa las razones que justifican la decisión de prohibición de la manifestación comunicada. De acuerdo con los fundamentos cuarto a sexto de la resolución, la decisión de prohibición adoptada no se sustenta, como indica el sindicato demandante de amparo, en las medidas limitativas de movimientos o de libre circulación que preveía el Real Decreto 436/2020, de 14 de marzo. La referencia al Real Decreto 436/2020 aparece directamente conectada con la grave situación de crisis sanitaria por la que atravesaba el país, a causa de la pandemia de COVID-19, pero la resolución no sustenta la limitación del ejercicio del derecho de manifestación que supone la prohibición en la aplicación del Real Decreto 436/2020, ni, en concreto, en las medidas restrictivas de libertad de movimientos o circulación que en él se establecían. En ese

contexto de riesgo sanitario grave y, teniendo en cuenta que por el Gobierno se ha acudido al mecanismo constitucional de declaración del estado de alarma, adoptando diversas medidas entre las que se encuentran las restrictivas de movimientos, para evitar la mayor propagación de la pandemia y sus consecuencias en las personas (enfermedad, fallecimientos), la resolución administrativa impugnada justifica de manera específica la prohibición de la manifestación comunicada por el sindicato recurrente, en las consecuencias sanitarias que, en el contexto de la pandemia existente, pueden producirse no solo para los manifestantes, sino también para las personas que, accidentalmente, tengan contacto con ellos. Se resalta en la resolución que, en las concurrentes circunstancias, es un hecho notorio que se pueden producir contagios entre las personas participantes en la manifestación, que luego pueden extenderse a los círculos de amistad, profesionales y familiares, incrementándose de esta manera la crisis sanitaria, por más que se adopten medidas de seguridad. No cabe estimar que la prohibición de la manifestación convocada por la entidad recurrente se funde en meras sospechas o conjeturas. La realidad de la pandemia y de sus consecuencias sanitarias (elevadas cifras de contagios, enfermos y fallecimientos), era un hecho notorio y objetivo en el momento en que se dictó la resolución administrativa impugnada corroborada en aquel momento por la tercera prórroga del estado de alarma que había autorizado el Congreso.

Por eso, según la fiscal, cabe considerar que existían razones fundadas para apreciar, como hace la resolución administrativa, que la celebración de la manifestación era un riesgo evidente para la propagación de la pandemia, aunque se adoptaran medidas de seguridad, pudiendo agravarse la crisis sanitaria y poner en peligro bienes personales constitucionalmente relevantes, como la salud pública (art. 43 CE) y la vida y la integridad de las personas (art. 15 CE).

En cuanto a la alegación de que no se ha atendido a las circunstancias en las que se desarrollaría la manifestación, en concreto, a la batería de medidas de seguridad que se ofrecían en la comunicación de la convocatoria, señala la fiscal que no se indican en la comunicación cuáles eran los criterios por los que se había llegado a una participación estimada de entre cincuenta y setenta personas y que solo se precisa que la manifestación se realizaría cumpliendo la distancia de seguridad y que los organizadores dispondrían de un servicio de orden, comprometiéndose a mantener el mismo durante el tiempo que durase la manifestación y solicitando, asimismo, que la autoridad gubernativa tomase las medidas de seguridad oportunas.

La fiscal hace también referencia al ATC 40/2020, FJ 4. Considera que cabe observar gran similitud entre ambos casos, por lo que es trasladable al presente recurso el razonamiento del citado auto, en el que se descarta *prima facie* que pueda apreciarse la inconstitucionalidad de la restricción del derecho de manifestación que se alegaba, debiendo tener en cuenta además que, en el presente caso, no obstante lo alegado en el recurso de amparo, la resolución administrativa de la Delegación de Gobierno en Madrid, no presenta las evidentes carencias de motivación que sí presentaba la resolución administrativa enjuiciada en el supuesto analizado por el ATC 40/2020.

La fiscal se refiere a continuación a la sentencia 198/2020, de 30 de abril, dictada por la Sección Décima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Parte de que no se le achaca una lesión autónoma del art. 24.1 CE, sino únicamente el haber asumido los argumentos de la resolución administrativa. Para el Ministerio Fiscal la sentencia está suficientemente motivada porque, tras exponer las razones por las que la resolución gubernativa prohibió la concentración, aprecia que no se basan en meras conjeturas o sospechas, sino en datos objetivos derivados de las circunstancias concretas en las que se pretendía ejercer el derecho de reunión.

Hecho lo anterior, la sentencia examina si, de acuerdo con la doctrina constitucional sobre los límites del derecho fundamental de reunión, se ha respetado el principio *favor libertatis* y si se puede considerar cumplido el juicio de proporcionalidad por la medida restrictiva acordada. En este sentido, la sentencia examina si se cumple el test de los tres niveles: (i) si la medida era idónea para conseguir el objetivo de evitar la propagación de la pandemia, (ii) necesaria en cuanto no existe una medida menos

gravosa para alcanzarlo, porque existen razones objetivas para considerar que la celebración de la manifestación programada, puede dar lugar a contagios entre los participantes que se extenderán entre sus círculos de relaciones, incrementando la crisis sanitaria y (iii) proporcionada, en sentido estricto, porque la prohibición conlleva un beneficio general mayor, con respecto a la grave perturbación que su ejercicio supone en otros bienes protegidos como la vida o la salud.

La fiscal considera que la sentencia es una resolución debidamente fundada en derecho desde la perspectiva de control de constitucionalidad y que realiza un amplio examen de la medida de prohibición de la concentración, acordada por la resolución administrativa impugnada, a la luz de la doctrina constitucional sobre el carácter restrictivo que debe tener toda limitación del derecho fundamental de reunión, ponderando los valores o derechos concurrentes con aquel. Tiene en cuenta el contexto en el que se trata de ejercer el derecho de reunión, que se corresponde con la grave situación de pandemia en la que se encontraba el país en el momento en que se trataba de ejercitar ese derecho y las concretas circunstancias o condiciones en las que se proyectó la manifestación, de acuerdo con la comunicación realizada por, entre otros, el sindicato promotor, así como la proporcionalidad de la restricción del derecho de reunión, en relación con el beneficio general que comporta.

La fiscal concluye solicitando la inadmisión del recurso de amparo en cuanto a la pretensión de vulneración del derecho de libertad sindical del art. 28 CE y la desestimación del recurso respecto de la pretensión de vulneración del derecho de reunión y manifestación del art. 21 CE.

10. Por providencia de 18 de julio de 2023 se señaló ese mismo día para la deliberación y votación de la presente sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posiciones de las partes.

El objeto del presente proceso es determinar si la resolución del delegado del Gobierno en Madrid de 27 de abril de 2020, que prohibió una manifestación convocada, entre otros, por el sindicato recurrente con motivo de la celebración del 1 de mayo, y la posterior sentencia 198/2020, de 30 de abril, dictada por la Sección Décima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra aquella resolución han vulnerado el derecho fundamental de reunión, en su vertiente del derecho de manifestación (art. 21 CE), así como el derecho fundamental a la libertad sindical (art. 28 CE), en la vertiente colectiva de la acción sindical fuera de la empresa en la defensa de los intereses económicos y sociales que le son propios.

Según se ha expuesto detalladamente en los antecedentes, el sindicato recurrente considera que la resolución de la Delegación del Gobierno en Madrid, que prohibió la manifestación comunicada, carece de la adecuada y suficiente motivación para la restricción del derecho fundamental de reunión y manifestación, carencia de motivación en la restricción del derecho que la sentencia posterior no reparó. Además, se incumplió lo previsto en el art. 10 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión (LODR), en punto a la necesaria contestación en el plazo de setenta y dos horas desde la recepción de la preceptiva comunicación de la manifestación proyectada.

El Ministerio Fiscal interesa la inadmisión de la queja de vulneración del art. 28 CE, por falta de invocación en la vía judicial previa, y la desestimación del recurso de amparo en cuanto a la denunciada vulneración del art. 21 CE, al entender que la prohibición gubernativa se basa en razones concretas de peligro para la salud pública, fundadas en la situación generada por la pandemia de COVID-19, y supera el exigible test de proporcionalidad. El abogado del Estado solicita igualmente la inadmisión del recurso en lo relativo a la infracción del art. 28 CE, así como su desestimación en lo restante.

2. Precisiones previas.

Con carácter previo al examen del fondo de la controversia conviene efectuar dos precisiones preliminares:

a) Nos hallamos ante un recurso de amparo de los previstos en el art. 43 LOTC, ya que el acto de los poderes públicos al que se imputa la lesión del derecho de manifestación es la resolución del delegado del Gobierno en Madrid de 27 de abril de 2020, que es la resolución de la «autoridad» (art. 21.2 CE) que prohibió la manifestación convocada, junto con otros, por el sindicato ahora recurrente, de conformidad con los arts. 8 y ss. LODR.

La posterior sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 30 de abril de 2020, que confirmó la resolución administrativa, solo se impugna porque el órgano judicial no ha reparado la lesión alegada. Es decir, la resolución judicial únicamente lesionaría el derecho de reunión de forma indirecta, por no haber remediado la vulneración ocasionada por la autoridad gubernativa y no, por tanto, de manera propia y autónoma (así, entre otras, SSTC 301/2006, de 23 de octubre, FJ 1, y 24/2015, de 16 de febrero, FJ 1). En consecuencia, aunque la demanda cita ambas resoluciones, la administrativa y la judicial como actos de los poderes públicos impugnados, debemos atender prioritariamente al contenido de la primera de ellas, la gubernativa, para confrontar su contenido con el art. 21 CE.

b) La resolución administrativa controvertida alude en su fundamento cuarto a la crisis sanitaria provocada por el COVID-19 y al Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. En concreto, tras citar partes de su preámbulo, señala que la citada norma contiene una limitación del derecho de movilidad y libre circulación como regla general con excepciones para determinados supuestos, pero, a renglón seguido, señala que el estado de alarma, efectivamente, no suspende derechos fundamentales, aunque puede limitar su ejercicio introduciendo restricciones. Y concluye que el derecho contenido en el art. 21 CE no se encuentra suspendido por la declaración del estado de alarma.

Por tanto, conforme a su tenor, la prohibición gubernativa descansa en la aplicación del régimen ordinario de límites al derecho de reunión y manifestación, que derivan de la tutela de otros bienes y derechos que también tienen relevancia constitucional, tal como también sucedía en los asuntos resueltos por el ATC 40/2020, de 30 de abril, y por las SSTC 61/2023, de 24 de mayo, y 84/2023, de 5 de julio. Al igual que en esos casos, la norma que declara el estado de alarma no se invoca como fundamento de la prohibición gubernativa, sino como elemento de contexto que acredita la realidad de una crisis sanitaria que debe tenerse presente para ponderar si la prohibición del ejercicio del derecho de reunión vulneró el art. 21 CE.

A este respecto, la STC 148/2021, de 14 de julio, FJ 7, concluyó que la vigencia del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, y las restricciones a la libertad de circulación de él derivadas no deparaban también la vulneración de los derechos previstos en el art. 21 CE. En concreto, se afirmó sobre el derecho de manifestación que «habrá de regirse por lo previsto en el art. 21 CE y, en su desarrollo, por la Ley Orgánica 9/1983, reguladora del derecho de reunión. Lo anterior se entiende sin perjuicio de que, en la concreta aplicación gubernativa de sus previsiones, se hayan de tener presentes las circunstancias que llevaron a la declaración de un estado de alarma, y en particular el objetivo de reducción de contactos sociales que subyace a varias de las reglas del Real Decreto 463/2020», pero «incluso bajo estas condiciones, el derecho de manifestación permanece incólume». Y se concluía que «Ello no excluye, obviamente, que las circunstancias que provocaron la declaración de este estado de alarma (que, ha de reiterarse, no ha sido impugnada), y la consiguiente necesidad de guardar un prudencial distanciamiento físico entre personas (que tampoco ponen en cuestión los recurrentes), hayan dificultado en alto grado el ejercicio de este derecho, justificando la prohibición o condicionamiento de reuniones o manifestaciones concretas

con fundamento, precisamente, en la protección de la vida, la integridad física y la salud (arts. 15 y 43 CE y ATC 40/2020, FJ 4)».

Por consiguiente, para la resolución del presente recurso de amparo debemos partir del art. 21 CE que reconoce «el derecho de reunión pacífica y sin armas» cuyo ejercicio «no necesitará autorización previa» (apartado 1) si bien prevé que «[e]n los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que solo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes» (apartado 2); derecho que desarrolla la citada Ley reguladora del derecho de reunión.

3. Óbice procesal.

Procede también resolver previamente sobre el óbice procesal en el que, a juicio del abogado del Estado y de la fiscal, habría incurrido la demanda de amparo por la ausencia de invocación formal en el previo procedimiento judicial de la lesión del derecho a la libertad sindical (art. 28 CE), en la vertiente colectiva de la acción sindical fuera de la empresa en la defensa de los intereses económicos y sociales que le son propios. Y también, aunque sobre ello nada digan ni el Ministerio Fiscal ni el abogado del Estado, en relación a una de las quejas que se plantean específicamente respecto a la vulneración del art. 21 CE, el incumplimiento del plazo para notificar la resolución denegatoria en el plazo de setenta y dos horas que prescribe el art. 10 LODR.

Este tribunal ha sentado una consolidada doctrina acerca de la necesidad de la invocación tempestiva de la lesión constitucional en la vía judicial precedente, tal como exige el art. 44.1 c) LOTC, a fin de procurar la eventual reparación de la vulneración por los jueces y tribunales ordinarios, garantizándose así la subsidiariedad del recurso de amparo. Dicho requisito no resulta un mero formalismo retórico o inútil, ni una fórmula inocua, pues tiene por finalidad, de una parte, que los órganos judiciales tengan la oportunidad de pronunciarse sobre la violación constitucional, haciendo posible el respeto y el restablecimiento del derecho constitucional en sede jurisdiccional ordinaria y, de otra, preservar el carácter subsidiario de la jurisdicción constitucional de amparo, que resultaría desvirtuado si ante ella se plantearan cuestiones sobre las que previamente, a través de las vías procesales oportunas, no se ha dado ocasión de pronunciarse a los órganos de la jurisdicción correspondiente.

Es también doctrina reiterada de este tribunal que el principio de subsidiariedad del recurso de amparo se debe dar por satisfecho cuando, aun no habiendo cita expresa del precepto constitucional que se considera vulnerado, el contexto de los antecedentes y alegaciones realizadas permitan razonablemente concluir que se ha dado al órgano decisor la posibilidad de pronunciarse y, en su caso, proceder a un temprano restablecimiento del derecho fundamental invocado en el amparo (así, SSTC 22/2020, de 13 de febrero, FJ 6, o 38/2020, de 25 de febrero, FJ 4). Lo importante, entonces, es que el tema quedara adecuadamente perfilado de modo tal que el juez haya podido abordarlo antes de que lo haga el Tribunal Constitucional (entre otras muchas, SSTC 310/2000, de 28 de diciembre, FJ 2; 14/2001, de 29 de enero, FJ 11; 88/2005, de 18 de abril, FJ 3, y 189/2012, de 29 de octubre, FJ 2).

Aplicando dicha doctrina al presente caso resulta que, en relación con la alegada falta de invocación, en el procedimiento del que trae causa la demanda de amparo, de la vulneración del derecho a la libertad sindical (art. 28 CE), debe indicarse que si bien dicho derecho no ha sido formalmente invocado en el procedimiento judicial previo, siendo la primera vez que se cita en el recurso de amparo, sin embargo es posible considerar que su invocación carece de autonomía y sustantividad propia y se debe entender como un apéndice, accesorio o complementario, de la vulneración del derecho de reunión en su vertiente del derecho de manifestación (art. 21 CE) que se denuncia con carácter principal en la demanda. Por tanto, la alegada infracción del derecho a la libertad sindical ha de entenderse subsumida en la queja referida en la lesión del derecho de reunión.

No sucede lo mismo, sin embargo, con la denuncia de vulneración del art. 21 CE por la falta de contestación a los promotores de la manifestación en el plazo legalmente establecido en el art. 10 LODR, cuestión sustantiva que se plantea también por primera vez en la demanda de amparo, por lo que esta queja adolece de falta de invocación tempestiva al no haberse denunciado, tan pronto como, una vez conocida, hubiera lugar a ello dentro del proceso ex art. 44.1c) LOTC. Es claro que, atribuida esta lesión a la resolución de 27 marzo de 2020 del delegado del Gobierno en Madrid, que había acordado la prohibición de la manifestación convocada, entre otros, por el sindicato ahora recurrente, este debía haberla invocado en el recurso contencioso-administrativo interpuesto frente a dicha resolución. Sin embargo, el examen de las actuaciones del proceso contencioso-administrativo muestra que en ningún momento el sindicato ahora recurrente hace alegación alguna al respecto, lo que ha impedido al órgano judicial identificar esa supuesta lesión y posibilitar la reparación de tal eventual vulneración. Por ello, el demandante de amparo ha incumplido, en relación con esta queja, su obligación de preservar la subsidiariedad del recurso de amparo (STC 86/2022, de 27 de junio, FJ 2 y las que cita), lo que supone el incumplimiento de un requisito de admisibilidad que impide al Tribunal entrar a valorar si existió la vulneración denunciada en el punto referido (contestación a la comunicación en el plazo de setenta y dos horas legalmente previsto).

4. Doctrina constitucional sobre el derecho de reunión.

Sobre el derecho de reunión y manifestación reconocido en el art. 21 CE este tribunal ha desarrollado una profusa doctrina que se ha sintetizado recientemente en el fundamento jurídico 3 de la ya mencionada STC 61/2023, a la que ahora procede remitirse.

Tal como recuerda la STC 61/2023, FJ 3 A), «el art. 21.2 CE establece que la autoridad “solo podrá [prohibir las reuniones en lugares de tránsito público] cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes”. Además de los límites explícitos establecidos en la norma constituyente, hemos establecido una doctrina reiterada en el sentido de que el ejercicio de los derechos fundamentales “no solo puede ceder ante los límites que la propia Constitución expresamente imponga, sino también ante los que de manera mediata o indirecta se infieran de la misma, al resultar justificados por la necesidad de preservar otros derechos o bienes constitucionales” (STC 14/2003, de 28 de enero, FJ 9 y las que allí se citan)».

En lo atinente al presente recurso de amparo, no cabe duda de que entre los valores constitucionales diferentes de la alteración del orden público que pueden justificar una limitación de los derechos de reunión y manifestación se encuentran los que se ponen en juego en una crisis sanitaria: el derecho a la vida y a la integridad física (art. 15 CE) y a la protección de la salud (art. 43 CE). Así lo ha constatado tanto el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su sentencia de 9 de abril de 2002, asunto *Cisse*, § 5, y, específicamente respecto de la pandemia causada por el COVID-19 en la sentencia de 15 de marzo de 2022, asunto *Communauté genevoise d'action syndicale*, § 80; como este tribunal en la STC 183/2021, de 27 de octubre, FJ 6 B) i); en el ATC 40/2020, FJ 4 b) ii); en la STC 61/2023, FJ 3 A) y en la STC 84/2023, FJ 4.

En lo que ahora interesa esa misma STC 61/2023, FJ 3 B) b), ha destacado que:

«Para que la restricción del derecho de reunión sea constitucionalmente legítima, este tribunal ha exigido que exista proporcionalidad en la limitación del derecho. Adicionalmente hemos exigido que la autoridad gubernativa exteriorice razones fundadas que hicieran imprescindible la prohibición de la reunión o la modificación de sus circunstancias en el caso concreto. Esta exigencia se concreta en la necesaria motivación reforzada y específica de la resolución, dirigida a explicar “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 193/2011, de 12 de diciembre, FJ 3). El Tribunal ha tenido ocasión de precisar esta exigencia de motivación de la siguiente manera.

a) De un lado, se ha referido expresamente al “requerimiento de reforzada motivación que este tribunal impone a toda limitación de un derecho fundamental” (STC 163/2006, de 22 de mayo, FJ 5). De este modo, si existieran dudas sobre si tal ejercicio en un caso determinado puede producir efectos negativos contra el orden público –con peligro para personas y bienes u otros derechos y valores dignos de protección constitucional– aquellas tendrían que resolverse con la aplicación del principio o criterio de favorecimiento del derecho de reunión (*favor libertatis*); y no basta para justificar su modulación o prohibición la mera sospecha o la simple posibilidad de que se produzcan dichos resultados.

b) De otro lado, y en forma de síntesis de la praxis que había seguido en el examen de los supuestos de limitación del derecho de reunión, vino a explicitar como criterio en la citada STC 193/2011 que “la limitación del ejercicio del derecho de reunión requiere de una motivación específica” y, más adelante dentro de esa misma resolución, precisó que “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 esta línea de razonamiento, justamente por apoyarse en fórmulas genéricas y faltar una referencia específica a las circunstancias concretas del caso es por lo que el Tribunal otorgó el amparo en los siguientes asuntos: (i) STC 163/2006, de 22 de mayo, FJ 5 (porque las modificaciones en la manifestación que se introducían para evitar el peligro para personas y bienes “resultan meramente formales por carecer de una aplicación específica al caso”); (ii) STC 301/2006, de 23 de octubre (por “no concretar qué alteración del orden público se produciría en el caso de la celebración de las manifestaciones”); y (iii) SSTC 170/2008, de 15 de diciembre, FJ 3, y 37/2009, de 9 de febrero, FJ 3 (en ambas porque la prohibición gubernativa se limitaba a afirmar el carácter electoral de la manifestación, sin especificar los motivos por los que debía entenderse que tenían capacidad para captar sufragios).

Debemos confirmar esta necesidad de motivación específica y subrayar que no cumpliría con tal requisito la prohibición de una determinada reunión o manifestación con apoyo en un razonamiento que, aun atendiendo a hechos dotados de un importante grado de objetividad y certidumbre, aludiese (sin matices propios de la manifestación concreta) a una realidad que afecta por igual a todas y cada una de las concentraciones de personas, con independencia de sus características y de las medidas preventivas que los promotores pudieran articular; pues, *de facto*, vendría a ser equivalente a una restricción o limitación de conjunto de todos los supuestos de ejercicio de este derecho durante el tiempo en que dicha coyuntura se mantuviese efectiva. El carácter específico de la motivación se salvaguarda cuando la argumentación de la autoridad pública descende a precisar cómo incide esa realidad general en el caso concreto; y así se convierte en una garantía central de la configuración constitucional del derecho de reunión, en tanto que asegura que, salvo aquello que pueda disponerse por la autoridad competente en los estados de emergencia previstos en el art. 116 CE, su prohibición será objeto de decisiones individuales del poder público que entrañen una ponderación específica ligada al supuesto concreto.

c) Sobre la existencia de razones fundadas que justifiquen la imposición de un límite al ejercicio del derecho de reunión, hemos perfilado, por último, que es a la autoridad “a quien corresponde motivar y aportar las razones que, desde criterios constitucionales de proporcionalidad, expliquen por qué el derecho de reunión ha de verse limitado”, si bien el Tribunal ha de considerar “los elementos que conforman el contexto y la motivación de la resolución gubernativa cuestionada” (STC 193/2011, FJ 5).»

5. Aplicación al caso de la doctrina constitucional expuesta.

Una vez expuesto el *canon* aplicable, debemos examinar ya si la resolución administrativa impugnada responde a las exigencias constitucionales, para lo que

debemos examinar si la prohibición se apoya en razones fundadas puestas de manifiesto en las resoluciones impugnadas (A) y si, además, resulta una medida proporcionada (B).

Procede, en primer lugar, traer a colación las circunstancias concretas de la manifestación convocada, ya que a ellas debe atenderse la motivación exigible a la decisión gubernativa.

La manifestación, prevista para el 1 de mayo de 2020, de 12:00 a 13:00 horas, iba a desarrollarse en Madrid «desde la plaza Jacinto Benavente, bajando por calle Carretas hasta la Puerta del Sol». En dicha manifestación, que se afirmaba iba a realizarse cumpliendo con la distancia de seguridad entre personas, se estimaba una participación de entre cincuenta y setenta asistentes, comprometiéndose los organizadores a mantener un servicio de orden durante el tiempo que durase la manifestación, a la par que solicitaba que la autoridad gubernativa tomase las medidas de seguridad oportunas.

A) La motivación de la prohibición de la manifestación.

El contenido de la resolución del delegado del Gobierno en Madrid que prohíbe la manifestación es idéntica a la ya examinada en la STC 84/ 2023, FJ 4 A), cuyas conclusiones procede ahora reproducir en su exacta literalidad:

«Las razones expuestas en la resolución gubernativa impugnada constituyen una motivación específica suficiente de la prohibición cuestionada, respetuosa de la doctrina constitucional reseñada, que atiende a las circunstancias y contexto en que pretendía celebrarse la manifestación. Como explicita la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, la resolución de la Delegación del Gobierno señala que el ejercicio del derecho de reunión, tal y como había sido proyectado por la organización promotora, entrañaba un grave riesgo para la salud pública y para las personas, manifestantes y terceros, dado el riesgo de contagio y, con él, de incremento de la crisis sanitaria, por más que se adoptasen medidas de precaución. La prohibición atendía a una posible perturbación desproporcionada de otros bienes y derechos protegidos por la Constitución y se adoptaba para impedir la difusión de la pandemia, esto es, de contagios que conllevarían nuevos fallecimientos y enfermos y que acentuarían la situación de grave emergencia sanitaria. Se trata de razones incontestables –protección de la salud pública y de la salud y la vida individual– y asentadas en datos no solo objetivos, sino notorios y contrastados, vinculados a las circunstancias presentes al tiempo de la convocatoria, dominadas por la existencia de una pandemia; y, por ende, convincentes como motivación para justificar la restricción impuesta.

Frente a lo que sostiene la recurrente, los argumentos ofrecidos no son genéricos ni subjetivos. No puede considerarse genérica la referencia a la situación de pandemia en abril de 2020, durante el primer estado de alarma. Debido a su carácter omnipresente adquiriría sentido como circunstancia específica y determinante para la adopción de medidas de prevención y protección de la salud pública. Había desencadenado una crisis sanitaria muy grave e inédita, con riesgo (y resultado) de severa afectación a la integridad y la vida de las personas, así como de saturación del sistema sanitario público, cuyo control precisó condicionar en grado sumo las actividades de los ciudadanos. Esa situación crítica era una referencia específica y concreta al contexto de la decisión. El hecho de que hubiera provocado la declaración de estado de alarma no excluye que esas circunstancias deban valorarse como elementos particulares decisivos para fundar la posible limitación del derecho de reunión. Tampoco puede compartirse la apreciación de la demandante de que las razones que fundan la prohibición son miedos subjetivos o sospechas carentes de base objetiva. Como destaca la resolución gubernativa cuestionada, la posibilidad de contagios en la concentración, aun con medidas de seguridad, y el riesgo derivado de extensión a terceros ajenos a la manifestación que agravara la crisis sanitaria eran hechos notorios, esto es, de general conocimiento en aquel momento –como eran los decesos, enfermos, hospitalizaciones y colapso de los servicios de urgencia y de cuidados intensivos– y, por ello, indubitables a la hora de decidir sobre la corrección de una medida de protección de la salud pública. Todos los

días el Gobierno, a través de sus portavoces, daba información sobre la evolución del impacto de la pandemia, con datos precisos sobre su incidencia. Es por ello, que la remisión al contexto y a la situación generada por la pandemia global no requería de informes o pruebas adicionales. La resolución gubernativa, además, recurría como indicador de la realidad y de las dimensiones de la crisis sanitaria a los razonamientos ofrecidos en el Real Decreto 463/2020, en sus prórrogas (Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo; Real Decreto 487/2020, de 10 de abril, y Real Decreto 492/2020, de 24 de abril) y en la legislación complementaria, normas que citaban los informes y estudios que sustentaban las decisiones y justificaban las medidas adoptadas para contener la pandemia y mitigar sus consecuencias.

Como venimos exigiendo en nuestra doctrina sobre las medidas limitadoras del ejercicio del derecho de reunión, la autoridad administrativa puso de relieve razones convincentes, poderosas y plausibles, que asentaban en datos objetivos contrastados y relacionados con las circunstancias concretas del caso, y que le permitían concluir que la convocatoria de la manifestación, tal y como se había proyectado por sus promotores, podría producir una desproporcionada perturbación de bienes y derechos protegidos por la Constitución tan relevantes como la salud pública, la vida y la salud individual de las personas (STC 193/2011, FJ 3). La doctrina sobre los límites a la restricción del derecho fundamental de reunión y manifestación se mantiene, lo que se hace ahora es adaptarla a unas circunstancias nuevas, singulares e imposibles de prever que exigían de medidas de política pública relacionadas con la salud, pues el conflicto se planteaba entre el ejercicio del derecho y la protección del bien constitucional que condicionaba la actuación de los poderes públicos».

B) Análisis de la proporcionalidad de la restricción del derecho de reunión.

Constatada, por tanto, la existencia de un bien de relevancia constitucional invocado por la resolución administrativa nuestra doctrina exige, además, que, en el caso concreto examinado, los datos y argumentos aportados, aplicando criterios de proporcionalidad, sean suficientes para justificar la medida que adoptó la Delegación del Gobierno.

Una reiterada doctrina constitucional exige que el llamado «test de proporcionalidad» de las medidas que restringen derechos fundamentales se articule, constatada la persecución de una finalidad constitucionalmente legítima, en tres pasos sucesivos que son los siguientes: si la medida enjuiciada aparece como idónea para la consecución de la finalidad legítima que pretende; si resulta, además, necesaria, por no existir otra menos incisiva en el derecho fundamental y de eficacia pareja; y si, superados estos dos escrutinios, la afectación del derecho se muestra, en fin, como razonable, por derivarse de ella más beneficios para el interés general que perjuicios sobre el derecho en cada caso comprometido [por todas, SSTC 8/2015, de 22 de enero, FJ 4; 49/2018, de 10 de mayo, FJ 7 d); 64/2019, de 9 de mayo, FJ 5, y 99/2019, de 18 de julio, FFJJ 6, 8 y 9].

a) En lo que a la finalidad legítima de la prohibición se refiere la STC 84/2023, FJ 4 B) a), señala que: «El fin que justificaba la medida, según se invocaba en la resolución administrativa, era la protección de la salud pública, en concreto, contener la progresión de la enfermedad COVID-19 y sus secuelas de fallecimientos y enfermos en una situación de grave crisis sanitaria que había determinado la declaración del estado de alarma, varias veces prorrogado en aquel momento». Se trata de unas circunstancias en las que, como ya se razonó en el ATC 40/2020 (manifestación convocada para el 1 de mayo de 2020) y se reitera en la STC 61/2003 (manifestación convocada para el 30 de abril de 2020), la protección de la salud en supuestos de grave crisis sanitaria como la desencadenada a partir de la difusión generalizada del COVID-19 proporciona sustento a una restricción concreta del derecho de reunión.

b) En relación con el juicio de idoneidad es forzoso compartir la conclusión de la STC 84/2023, FJ 4 B) b), cuando indica que «La medida de prohibición de la manifestación era adecuada para alcanzar ese fin de protección de la salud pública, porque, al impedir el contacto social que provocaría la manifestación –un acto complejo

con dos concentraciones en plazas públicas, la segunda con intervención de oradores, y un desplazamiento de los manifestantes de un punto al otro— evitaba posibles contactos interpersonales, y con ello la difusión de la pandemia con sus derivadas de contagios, ingresos hospitalarios y en unidades de cuidados intensivos, fallecimientos y lesiones. Unas consecuencias que, según argumentaba la resolución administrativa, podrían afectar no solo a los manifestantes y a quienes con ellos tomaran contacto físico en el sitio de desarrollo del acto, sino también a las personas con las que interactuaran en los medios de transporte que usaran para el traslado al lugar de las concentraciones y para el regreso al lugar de origen, a convivientes, familiares, amigos y compañeros de trabajo. Por lo tanto, existía una conexión racional entre el fin perseguido y el medio empleado por la autoridad gubernativa».

c) En cuanto a las razones por las que la prohibición de la manifestación supera el juicio de necesidad, basta con remitirse al fundamento jurídico 4 B) c) de la STC 84/2023, que aprecia que «en las circunstancias en que se adoptó constituía la medida de intervención administrativa más idónea o eficaz para preservar la salud pública y proteger la salud y la vida de aquellas personas, manifestantes y terceros, sin que existieran otras menos restrictivas de eficacia pareja. En términos absolutos, podían plantearse alternativas de desenvolvimiento del acto menos lesivas o intrusivas en el derecho fundamental de reunión y manifestación, pero ninguna de las opciones imaginables (sin desnaturalizar la modalidad de concentración pretendida) era igualmente idónea para lograr la finalidad de tutela de la salud. Se podía pensar, por ejemplo, en restringir el tiempo de duración del acto a menos de noventa minutos o descartar el desplazamiento de los concentrados a otro punto y que solo se reunieran en una plaza de manera estática, pero estas alternativas no eran de similar eficacia para prevenir contagios».

Igualmente se resalta en la repetida STC 84/2023 que «[e]n el juicio de la imprescindibilidad de la medida de prohibición debe tenerse presente que, en aquel momento, finales de abril de 2020, se ignoraba la forma precisa de transmisión del virus más allá de la constancia de que sí se producía por contactos interpersonales. También hay que valorar que la reunión se había programado de forma tradicional, no mediante espacios aislados o burbujas (como, por ejemplo, en el interior de vehículos), y que las únicas medidas de seguridad propuestas eran la distancia física entre manifestantes y el uso de mascarillas, este un mero supuesto o deseo por la dificultad de obtenerlas, ya que entonces eran un bien muy escaso (no fueron obligatorias hasta la publicación de la Orden SND/422/2020, de 19 de mayo)».

Y se concluye afirmando que «[p]orque la transmisión del virus se producía en los contactos interpersonales, la prohibición permitía una máxima eficacia en la selección de medios posibles de actuación administrativa en materia de salud pública, pues garantizaba de manera rigurosa que no hubiera desplazamientos, encuentros, saludos, conversaciones ni gritos de seguimiento de consignas, en definitiva, las conductas que conlleva una concentración de personas con fines de denuncia política y que podrían generar contagios y difusión del virus. En aquel momento —de nuevo el punto exacto para evaluar los datos y las circunstancias— la distancia social era la única cautela cierta que se conocía para evitar la propagación de la enfermedad, de modo que la autoridad gubernativa no pudo adoptar una medida limitadora menos incisiva en el derecho fundamental de igual eficacia».

d) Por último, la prohibición de la manifestación supera el juicio de proporcionalidad en sentido estricto por las mismas razones que expresa la STC 84/2023, FJ 4 B) d).

Como en aquel caso se trata de una «injerencia en el derecho de reunión y manifestación debe calificarse como grave, porque la prohibición supone la máxima afectación para un derecho que nuestro sistema constitucional reconoce como derecho de libertad en el art. 21 CE. Esta atribución de máximo grado a la interferencia en el derecho requiere como pauta de justificación de su proporcionalidad, como hemos dicho, que la medida injerente permita una muy alta satisfacción de la finalidad pretendida por la autoridad administrativa». En segundo lugar, hay que concluir en «la importancia del

beneficio que la prohibición de la manifestación representa para el bien jurídico de la salud pública, sin olvidar la utilidad que la medida tenía respecto a la salud individual, la integridad física y la vida de los manifestantes y de todas aquellas personas que tuvieran con ellos contacto» durante y después de la manifestación.

Y la decisión también resulta proporcionada atendiendo al contexto en el que se adopta. Siguiendo en este punto el ya citado fundamento jurídico 4 B) d) de la STC 84/2023, los elementos relevantes para calibrar la importancia del beneficio que la prohibición proveía al fin de protección de la salud, tanto pública como la de los manifestantes y de todas aquellas personas que tuvieran con ellos contacto durante y después de la manifestación son:

(i) La manifestación se pretendía realizar en el escenario de una pandemia global provocada por la COVID-19, en su primera fase, que ya era calificada por la Organización Mundial de la Salud como inédita, imprevisible y muy grave. Una emergencia sanitaria que había provocado decisiones políticas insólitas en casi todos los Estados, que llegaban hasta el confinamiento domiciliario y la limitación de movilidad en las vías públicas como medios para contener la difusión de un virus desconocido, cuyo origen, etiología, prevención y tratamiento ignoraba la ciencia.

(ii) La gravedad de la crisis sanitaria y la inseguridad en la que operaban los actores públicos a causa del estado de los conocimientos científicos habían motivado la declaración del estado de alarma en España por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, y sus prórrogas sucesivas. El estado de alarma comportaba la limitación de la libre circulación por las vías públicas y el confinamiento domiciliario.

(iii) El deficiente estado de conocimiento sobre las formas de contagio, sobre el impacto real de la propagación del virus, así como la inexistencia de certezas científicas sobre las consecuencias a medio y largo plazo para la salud de las personas, de lo que se deriva la inseguridad en la que se operaba para identificar medidas preventivas idóneas con las que preservar la salud que, al tiempo, fueran respetuosas con el derecho de reunión y manifestación.

(iv) No se sabía con precisión las vías de propagación de la enfermedad, ni se contaba con medios de diagnóstico que permitieran a las personas tener conciencia de que estaban contagiadas por el virus y que podían transmitirlo a otros. Lo que significaba que no era posible que quienes decidieran manifestarse pudieran conocer con antelación que eran portadores del virus y evitar unirse a la reunión para no poner en peligro la salud de otras personas.

(v) La convocatoria y celebración de reuniones y manifestaciones cuestionaba radicalmente las decisiones de políticas de salud pública, en la medida en que comprometían las medidas adoptadas para contener la propagación del virus: distancia social y limitación de contactos interpersonales. Entonces eran las únicas que las autoridades sanitarias consideraban eficaces y la manifestación en aquel contexto suponía un riesgo muy elevado de difusión del virus. La manifestación estaba prevista en Madrid para el 1 de mayo de 2020, con una duración de una hora y un recorrido previsto «desde la plaza Jacinto Benavente bajando por calle Carretas hasta la Puerta del Sol», con una asistencia estimada de entre cincuenta y setenta asistentes. El riesgo que representaba este acto se incrementaba por el contacto de los manifestantes en los transportes públicos de ida y vuelta, la posibilidad de contagio en el lugar y de transmisión a terceros, en particular, en sus grupos familiares, de amigos y compañeros de trabajo.

(vi) No se ofrecieron medidas de seguridad concretas e idóneas para garantizar el mantenimiento de la distancia social y evitar contagios, como también apreció la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

En conclusión: «Todo ello permite afirmar que el riesgo para el interés público que soportaba la medida era extremo y que la prohibición de la manifestación ofrecía a la autoridad gubernativa el grado máximo, dentro de los medios de que disponía para hacer

frente a la pandemia, de limitar este muy serio peligro para la salud pública y la de los manifestantes y terceros, con incidencia en la integridad física y la vida de las personas.

En la grave situación de crisis sanitaria que estos datos describen, dada la inseguridad del conocimiento de la medicina sobre medios de prevención, contagio, diagnosis y tratamiento, la prohibición procuraba a la salud pública una alta satisfacción, incluso máxima. Este beneficio permite concluir que la medida restrictiva de la libertad de manifestación estaba justificada y era proporcional» [STC 84/2023, FJ 4 B) d)].

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido desestimar el recurso de amparo interpuesto por el sindicato Alternativa Sindical de Trabajadores.

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

Dada en Madrid, a dieciocho de julio de dos mil veintitrés.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Ricardo Enríquez Sancho.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—María Luisa Segoviano Astaburuaga.—César Tolosa Tribiño.—Juan Carlos Campo Moreno.—Laura Díez Bueso.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla, al que se adhieren el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho y la magistrada doña Concepción Espejel Jorquera, a la sentencia del Pleno que resuelve el recurso de amparo núm. 2192-2020

En el ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con respeto a la opinión de mis compañeros que han conformado la mayoría del Pleno, de acuerdo con la cual he redactado como ponente esa sentencia, formuló el presente voto particular para expresar mi discrepancia con la fundamentación y con el fallo de la sentencia recaída en el presente recurso de amparo, el cual a mi juicio debió ser estimado.

Las razones de mi discrepancia son las expuestas en el voto particular formulado a la Sentencia 84/2023, de 5 de julio, a la que la presente sentencia se remite cuando procede. En consecuencia, para evitar repeticiones innecesarias en la medida en que la razón de mi discrepancia es la misma que la expuesta en dicho voto particular, no considero necesario reiterar los argumentos que en el mismo se contienen, siendo suficiente con la remisión a aquel, por cuanto la prohibición de la manifestación se adopta mediante una resolución estereotipada basada en consideraciones genéricas sobre la vigencia del estado de alarma y sobre la incidencia de la pandemia de COVID-19, sin proyección de tales consideraciones al caso concreto, tal como exige la consolidada doctrina constitucional.

Y en tal sentido emito este voto particular.

Madrid, a diecinueve de julio de dos mil veintitrés.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Ricardo Enríquez Sancho.—Concepción Espejel Jorquera.—Firmado y rubricado.