

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

974 *Sala Primera. Sentencia 173/2023, de 11 de diciembre de 2023. Recurso de amparo 1965-2021. Promovido por el Consejo de las Mujeres de la Ciudad de Madrid en relación con la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que desestimó su demanda frente a las resoluciones del delegado del Gobierno en Madrid prohibiendo las concentraciones que pretendía celebrar los días 7 y 8 de marzo de 2021. Vulneración del derecho de reunión y manifestación: STC 164/2023 (prohibición injustificada y desproporcionada de la convocatoria de concentraciones al aire libre, con número limitado de asistentes y garantizando el uso de mascarillas y el mantenimiento de una distancia interpersonal de seguridad). Votos particulares.*

ECLI:ES:TC:2023:173

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y los magistrados y magistradas don Ricardo Enríquez Sancho, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga y don Juan Carlos Campo Moreno, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1965-2021, promovido por el Consejo de las Mujeres de la Ciudad de Madrid contra la sentencia de la Sección Décima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 186/2021, de 6 de marzo, pronunciada en el procedimiento sobre derecho de reunión núm. 280-2021, que desestima el recurso interpuesto contra sendas resoluciones del delegado del Gobierno en la Comunidad de Madrid de 3 de marzo de 2021, pronunciadas en los expedientes núm. 198-2021 y 199-2021, acordando la prohibición de las concentraciones convocadas para los días 7 y 8 de marzo de 2021. Ha comparecido la Abogacía del Estado. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente la magistrada doña María Luisa Segoviano Astaburuaga.

I. Antecedentes

1. El Consejo de las Mujeres de la Ciudad de Madrid, representado por la procuradora de los tribunales doña María Dolores Hernández Vergara, bajo la dirección de la letrada doña María Ángeles Jaime de Pablo, interpuso recurso de amparo contra las resoluciones mencionadas en el encabezamiento de esta sentencia mediante escrito registrado en este tribunal el 5 de abril de 2021.

2. El recurso tiene su origen en los siguientes antecedentes:

a) El Consejo de las Mujeres de la Ciudad de Madrid, junto con otra asociación, por escritos de 9 y de 12 de febrero de 2021 comunicó a la Delegación del Gobierno de Madrid la convocatoria de dos concentraciones: la primera el día 7 de marzo de 2021 en la Plaza de Guardias de Corps de Madrid a las 12:00 horas, con un aforo limitado a 150

personas; y la segunda el día 8 de marzo de 2021 en la plaza de Callao entre las 17:00 y las 21:00 horas, con una participación de 250 personas, con motivo de la celebración del día internacional de la mujer. Se ponía de manifiesto que en ambas se guardarían las medidas de seguridad y distancia vigentes en espacios públicos para hacer frente a la pandemia Covid-19.

El delegado del Gobierno en la Comunidad de Madrid, por sendas resoluciones de 18 de febrero de 2021, pronunciadas en los expedientes 198-2021 y 199-2021, tomó conocimiento de ambas comunicaciones indicando como únicas restricciones que se celebrarían en la zona peatonal de ambas plazas sin invadir la calzada ni obstaculizar el acceso a los edificios con una distancia mínima entre los participantes de 1,5 metros y el uso de mascarilla.

b) El delegado del Gobierno en la Comunidad de Madrid por sendas resoluciones de 3 marzo de 2021, pronunciadas en los expedientes 198-2021 y 199-2021, decidió finalmente prohibir la celebración de dichas concentraciones por razones de salud pública.

En sus resoluciones, el delegado del Gobierno en la Comunidad de Madrid realiza unas consideraciones generales sobre su competencia para adoptar las medidas necesarias relativas a la celebración de reuniones y manifestaciones con objeto de impedir que se perturbe la seguridad ciudadana (art. 23.1 de la Ley Orgánica 4/2015, 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana); asimismo, recoge unas consideraciones generales sobre el derecho fundamental de reunión y sostiene que este derecho no tiene carácter absoluto, sino que está sujeto a límites establecidos por la Constitución y la ley cuando concurren otros derechos y bienes constitucionalmente protegidos.

A partir del fundamento de Derecho cuarto de estas resoluciones, se señala que en las fechas en las que se habían convocado las concentraciones España afrontaba «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».

Seguidamente, las resoluciones del delegado del Gobierno hacían referencia a lo establecido en el art. 7.3 del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declaró el segundo estado de alarma, que estaba en vigor y aplicándose en esas fechas y que preveía que las manifestaciones podrían limitarse, condicionarse o prohibirse cuando en la previa comunicación presentada por los promotores no quedara garantizada la distancia personal necesaria para impedir contagios. También aluden a dos sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, ambas de 30 de abril de 2020, que hacían mención a la posibilidad de establecer limitaciones a la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados; asimismo, citaba las sentencias dictadas por esta misma Sala de 4 y 11 de febrero de 2021 que aludían a la limitación a que puede verse sometido el ejercicio del derecho fundamental del art. 21 CE cuando entra en conflicto con bienes y valores constitucionales, como la salud pública, la integridad física y la vida de las personas, que deben prevalecer frente a aquel.

A continuación, los acuerdos del delegado del Gobierno en la Comunidad de Madrid se refieren a las circunstancias concretas que debían ser ponderadas en el presente caso:

(i) Primero, ponen de manifiesto que el aspecto más evidente en aquellas fechas era 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». Al respecto subrayan los siguientes extremos: a) que la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid había tenido que dictar «órdenes con medidas específicas, temporales y excepcionales, para la contención de la expansión del covid-19» a la vista de la evolución de la pandemia, en las que se daba cuenta de la necesidad de mantener distintas medidas limitativas con objeto de minimizar los riesgos de exposición al virus; b) que la situación de la Comunidad de Madrid estaba catalogada

en aquellos días de «riesgo extremo» siendo una de las tres comunidades autónomas «con mayor incidencia acumulada», así como «la de mayor presión hospitalaria de toda España (43 por 100 en UCI)»; c) que la aparición de nuevas cepas como la inglesa, sudafricana, brasileña, mexicana, nigeriana, de Nueva York o Robin, puestas de manifiesto por expertos y autoridades sanitarias, estaba «provocando que los contagios se propag[aran] con mayor rapidez y facilidad», agregando que el Gobierno de España mantenía 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) que, pese al descenso paulatino de la incidencia, «la totalidad de autoridades sanitarias y expertos insisten en que no es posible bajar la guardia», siendo muy elevado el riesgo de contagios y más teniendo en cuenta la evolución rápida de las nuevas cepas. A tal efecto, las resoluciones del delegado del Gobierno destacan que se venían cancelando en aquellas fechas todos los eventos multitudinarios previstos debido al alto riesgo de contagios, como las Fallas valencianas, la Semana Santa o la imposibilidad de asistir a eventos deportivos; y e) que, en las grandes áreas metropolitanas, con un alto índice de población, «la movilidad de las personas es muy alta diariamente y el uso del transporte público puede elevar el riesgo de contagios».

(ii) En relación con la específica celebración del día 8 de marzo, en cuanto día internacional de la mujer, señalan la resoluciones que «cada año se realizan distintos actos reivindicativos que aglutinan gran número de personas en las calles» y que, «[e]n los últimos años, las cifras de manifestantes solamente en Madrid han sido muy elevadas», lo que ha motivado que las máximas autoridades sanitarias hubieran realizado «notorias declaraciones públicas desaconsejando el modo de concentración de años anteriores». Al respecto citan las declaraciones de la ministra de Sanidad del día 25 de febrero anterior, en las que afirmó que «no ha lugar» a la celebración de manifestaciones y concentraciones el día 8 de marzo «por el elevado riesgo de contagios que hay hoy en día»; igualmente, el consejero de Sanidad de la Comunidad de Madrid afirmó que «el criterio de salud pública va en contra de la celebración de estas manifestaciones»; y el portavoz del Consejo de Ministros del Gobierno de España, en sesión del día 2 de marzo, hizo un llamamiento a que el día 8 de marzo no hubiera concentraciones masivas ni manifestaciones.

(iii) A continuación, las resoluciones del delegado del Gobierno aluden a que 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 veinticinco personas en las más pequeñas hasta 10000 en la más grande)» y, según refieren las resoluciones, se trataba de un número muy superior al de la media semanal en la Comunidad de Madrid, cifrado en setenta.

De tales datos deducen las resoluciones «la intención de las manifestantes de salir a las calles de forma masiva», lo que implicaba: a) el «desconocimiento real del número total de personas que podrían ir en caso de llevarse a cabo»; b) la «gran movilidad de personas en los trayectos desde los domicilios a las manifestaciones y concentraciones y viceversa»; y c) el «riesgo alto de contagios, no solamente en los desplazamientos, sino en los lugares de celebración de las concentraciones».

(iv) Las resoluciones del delegado del Gobierno refieren también que «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». Asimismo, indican que representantes de la Delegación del Gobierno en la Comunidad de 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», que permitieran «el ejercicio reivindicativo sin poner en riesgo la salud pública (convocatorias virtuales, manifestarse desde los balcones o manifestaciones en vehículos)».

(v) Se agrega a lo anterior que, «[t]ras 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». A esta conclusión llegan argumentando que «[l]a intención no es la de buscar alternativas que permitan reivindicar la causa», sino «salir a la calle de forma masiva», como lo demuestra el número de manifestaciones/concentraciones convocadas (104) en aquel fin de semana de los días 6 a 8 de marzo de 2021.

(vi) Igualmente señalan que se había solicitado por dos veces un informe a la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid sobre «estimación del riesgo del acto comunicado» en fechas de 25 de febrero y 1 de marzo de 2021, no habiendo recibido el informe solicitado. Afirman que deben ser tenidos en cuenta los siguientes elementos: a) la situación sanitaria de la evolución de la Covid-19 en la Comunidad de Madrid es de «riesgo extremo»; b) no ha habido variación en los consejos de las autoridades sanitarias para evitar los riesgos de contagio y propagación de la pandemia, agregando la referencia a una comunicación del día 2 de marzo del Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos que hacía un llamamiento a la responsabilidad y compromiso de la ciudadanía ante cualquier tipo de concentración o manifestación que pudiera suponer un riesgo para la salud pública; c) el detallado análisis del acto comunicado, «puesto en su contexto temporal y espacial, se deduce una posible coincidencia de [sic] concurrencia de otros actos comunicados en los mismos días»; y d) los informes anteriores emitidos por la Dirección General de Salud Pública de la Comunidad de Madrid, los últimos de ellos referidos a manifestaciones masivas del día 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 [...]».

Las resoluciones recogen la conclusión de estos informes que destacan que «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 926/2020, de 25 de octubre. [...] se informa desfavorablemente sobre la realización de la concentración solicitada por los promotores al inicio de este escrito, desaconsejando su celebración».

(vii) A modo de conclusión, el último de los fundamentos jurídicos de las resoluciones razonan que «[t]eniendo 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».

Por todo ello, las resoluciones del delegado del Gobierno en la Comunidad de Madrid acordaron prohibir por razones de salud pública las concentraciones.

c) La asociación demandante, junto con otra asociación, interpuso contra dichas resoluciones un recurso contencioso-administrativo con invocación del derecho fundamental de reunión (art. 21 CE), que fue tramitado por la Sección Décima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid como procedimiento sobre derecho de reunión núm. 280-2021. En el recurso también se alegaba que se ha vulnerado el principio de los actos propios al haberse autorizado previamente estas concentraciones mediante resoluciones que quedaron firmes y consentidas.

El recurso fue desestimado por sentencia núm. 186/2021, de 6 de marzo, con la siguiente argumentación:

(i) En primer lugar, la Sala destaca la existencia de un informe de la Jefatura Superior de Policía de Madrid, que reseña las concentraciones a celebrar con motivo del día de la mujer. Por último, también se hace eco de un informe emitido el día 3 de marzo de 2021 por la Dirección General de Salud Pública de la Comunidad de Madrid que desaconsejaba la celebración de concentraciones que comportaran una elevada concentración de personas con el fin de evitar la propagación del virus y proteger la salud pública y se aclara que este informe había sido solicitado por la Delegación del Gobierno, pero que no había sido recibido al tiempo de aprobar la resolución impugnada.

(ii) A continuación, la sentencia hace una detallada exposición de la doctrina de este tribunal y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el ejercicio del derecho de reunión y sobre los límites del mismo, deteniéndose de modo especial en el ATC 40/2020, de 30 de abril, cuyos fundamentos jurídicos resume para después comenzar el análisis de la resolución gubernativa impugnada.

A tal efecto, el fundamento jurídico séptimo de la sentencia señala que se «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». Agrega que, en particular, se aportan las razones por las que el ejercicio del derecho fundamental de reunión «entraña un grave riesgo para la salud pública y, singularmente, para las personas», tanto los manifestantes como terceros que hubieran podido tener contacto con ellos, porque entiende que era «muy probable» que, de celebrarse la reunión programada, se pudieran producir contagios entre los participantes que pudieran luego «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».

La sentencia se detiene en el análisis de la decisión administrativa y reitera que la misma «se encuentra suficientemente motivada» y que el fundamento jurídico séptimo de aquella «contiene una argumentación basada en razones de índole sanitaria» que «no han sido desvirtuadas por las recurrentes». Destaca que la situación de la pandemia en la Comunidad de Madrid ha pasado de «riesgo extremo» a «riesgo alto», pero se encuentra entre las tres cuya tasa de incidencia acumulada es elevada. También subraya que la parte actora no ha argumentado nada «sobre el incremento de los contagios ocasionados por las nuevas cepas» y «únicamente se limitan a aseverar que dadas las características de la concentración y de la manifestación convocadas tales riesgos sanitarios quedan conjurados».

(iii) La sentencia examina si la decisión impugnada de prohibir las concentraciones convocadas ha realizado correctamente el juicio de proporcionalidad. A este respecto, la Sala pone de relieve «las extraordinarias circunstancias de crisis de salud pública» en que se encontraba la sociedad española al momento de tener que resolver sobre este recurso, así como la necesidad de tener que adoptar «medidas de muy diversa naturaleza, entre ellas las limitativas del ejercicio de determinados derechos, para reducir la propagación y el contagio del virus», en protección de la salud que proclama el art. 43 CE. Y en lo que atañe a la forma y condiciones en que las asociaciones promotoras de la concentración proyectaban ejercitar su derecho de reunión, la sentencia señala que «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» y no se ofrecieron «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». Concluye afirmando que 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».

A la vista de las consideraciones anteriores y utilizando los mismos criterios que los empleados en la sentencia de la misma Sala de 30 de abril de 2020 en el recurso núm. 309-2020, se razona 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 (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». A la vista de las anteriores consideraciones, la sentencia concluye otorgando prevalencia sobre el ejercicio del derecho de reunión a bienes y valores constitucionales como la salud pública y, más concretamente, la salud, la integridad física y la vida de las personas (arts. 15 y 43 CE).

Por último, la sentencia rechaza tanto la alegación de que se ha vulnerado el principio de los actos propios al haberse autorizado previamente mediante resoluciones que quedaron firmes y consentidas, señalando 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 produce 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 tres días»; como la alegación de la discriminación por razón de género, destacando que los motivos básicos de la denegación se centran en razones de salud pública y que no se aporta «un término válido 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».

3. La demandante de amparo solicita que se estime el recurso por vulneración de su derecho de reunión (art. 21 CE) y a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) con anulación de las resoluciones impugnadas.

La demandante fundamenta la invocación del art. 21 CE en que la decisión de prohibición de la concentración convocada resulta innecesaria y desproporcionada, ya que la autoridad gubernativa no propuso modificaciones para salvaguardar el derecho de reunión diferentes de las que adoptaron por propia iniciativa las convocantes o las que fueron comunicadas por sus resoluciones de 18 de febrero, acatadas igualmente, y en las cuales la propia Delegación del Gobierno, en su fundamento jurídico séptimo, referido precisamente a la convocatoria realizada para el día 8 de marzo por la tarde, con un aforo previsto máximo de 250 personas frente a las 150 del acto de 7 de marzo, resolvió que «[e]n relación con la presente comunicación, no se aprecian elementos previos que puedan obstaculizar el legítimo ejercicio de este derecho fundamental, que habrá de llevarse a cabo, conforme a lo indicado por las organizadoras en su comunicación de fecha 15 de febrero de 2021, el día 8 de marzo de 2021, de 16:00 a 21:00 horas, en la Plaza de Callao».

Igualmente, se alega que no se ha respetado la exigencia de motivación en la materia, que no puede venir fundamentada en criterios generales sino en datos objetivos derivados de las circunstancias concretas de cada caso; dándose la circunstancia de que en el presente caso las resoluciones administrativas impugnadas no contienen referencia alguna a las concretas convocatorias comunicadas para los días 7 y 8 de marzo de 2021 sino a otras comunicadas por la denominada Comisión 8 M, colectivo que no comparte ni

el contenido ni la relevancia de algunas de las reivindicaciones de la entidad recurrente, por ejemplo en cuanto a la erradicación de la prostitución, lo que ha motivado este año y el anterior la realización de convocatorias separadas.

La demandante de amparo, con una invocación conjunta del art. 24.1 CE y del art. 21 CE, afirma que la resolución judicial impugnada «que confirmó la prohibición contenida en las resoluciones gubernativas, reprodujo su defecto de motivación, por ausencia de referencias a las concretas circunstancias de las convocatorias para el 7 y 8 de marzo de 2021 realizadas por la entidad recurrente». Se destaca que la sentencia no alude a la trascendencia de las previas resoluciones de la Delegación del Gobierno de 18 de febrero de 2021 que aceptaron el desarrollo de las concentraciones e impusieron limitaciones adicionales sobre las ya previstas por la organización y, por tanto, a la infracción del principio de los actos propios; sino solo a la insuficiencia del acordonamiento por vallas de la concentración en la Plaza de Callao, lo que redundaba «en un principio de sospecha sobre la irresponsabilidad de las asistentes, presumiendo que van a poner en riesgo su propia salud y la del resto, arriesgándose a una sanción de la que se apercibía expresamente en las resoluciones de 18 de febrero, al afirmarse que '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', sin que en ningún momento, en aplicación del principio del *favor libertatis*, se expliciten qué medidas de seguridad serían a criterio gubernamental o judicial idóneas respecto de las implementadas *motu proprio* por la organización, incumpliendo la doctrina constitucional vigente e invocada y el artículo 10 de la Ley Orgánica 9/1983».

La demandante justifica la especial trascendencia constitucional del recurso por «plantear un problema o una faceta del derecho fundamental de reunión que no había sido contemplado en la anterior doctrina constitucional y ha surgido como consecuencia de una nueva realidad surgida a raíz de la pandemia por Covid-19 y que ha motivado la restricción, con distintas graduaciones desde el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, de otros derechos fundamentales como la libertad de circulación, habiendo decaído en la mayor parte de sus restricciones más estrictas impuestas y siendo notoriamente más laxas las vigentes en esta Comunidad de Madrid conforme al contenido del Real Decreto 926/2020 que en el resto de España».

4. La Sección Segunda del Tribunal, por providencia de 20 de diciembre de 2021, acordó admitir a trámite el recurso de amparo apreciando que concurre una especial trascendencia constitucional [art. 50.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC)], porque el recurso puede dar ocasión al Tribunal para aclarar o cambiar su doctrina, como consecuencia del surgimiento de nuevas realidades sociales y el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica [STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2 b) y g)]; y dirigir atenta comunicación al órgano judicial para la remisión del testimonio de las actuaciones y el emplazamiento de quienes hubieran sido parte en el procedimiento para que puedan comparecer en el recurso de amparo.

5. La Secretaría de Justicia de la Sala Primera del Tribunal, por diligencia de ordenación de 19 de enero de 2022, tuvo por recibido el testimonio de las actuaciones, por personada a la Abogacía del Estado, y acordó dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, a fin de que, conforme con lo previsto en el art. 52 LOTIC, pudieran presentar alegaciones.

6. El Ministerio Fiscal, mediante escrito registrado el 14 de febrero de 2022, formuló sus alegaciones instando la desestimación de la demanda de amparo.

En primer lugar, afirma que se trata de un recurso de amparo del art. 43 LOTIC, ya que la invocación que se hace del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) carece de autonomía respecto de la del derecho de reunión (art. 21 CE) al vincularse

exclusivamente con la defectuosa motivación de la desestimación de este último derecho. A partir de ello, después de hacer una detallada descripción de los antecedentes más relevantes del caso y destacar la similitud que plantea el objeto del recurso con los recursos de amparo avocados núm. 1293-2021 y 1294-2021, formula las siguientes consideraciones:

a) Debe rechazarse la alegación de la demandante de amparo que imputa a las resoluciones del delegado del Gobierno en la Comunidad de Madrid la falta de motivación exigible para restringir el derecho fundamental de reunión del art. 21 CE, destacando que no se basan en razones de peligro abstracto para la salud pública, sino que pondera los datos objetivos temporales y espaciales concurrentes en el contexto de una situación de pandemia, con referencia al estado de alarma acordado en virtud del Real Decreto 926/2020 y a las resoluciones de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid, que adoptaron medidas limitativas en función de la evolución de la propagación del virus y la incidencia acumulada de los contagios. Asimismo, atiende a las circunstancias concretas que se daban respecto a las concentraciones proyectadas, coincidentes con múltiples manifestaciones y concentraciones con el mismo objeto, en el mismo día y en lugares cercanos.

La valoración de todos estos diversos factores lleva al delegado del Gobierno a estimar que, en tales circunstancias, no se puede garantizar que se cumplan las medidas sanitarias de distanciamiento, existiendo un riesgo evidente de multiplicación de los contagios entre los participantes en los actos y con los contactos que estos tuvieran, que incidirán en la grave situación epidemiológica en la que se encuentra Madrid. Por tanto, se restringe el derecho fundamental de reunión de la entidad recurrente con base en las razones fundadas que se exponen y que atienden a datos objetivos y reales (cita la STC 193/2011, de 12 de diciembre, FJ 3). Así, el Ministerio Fiscal concluye que no es atribuible a las decisiones administrativas la vulneración del derecho fundamental de reunión por carecer de la motivación suficiente y adecuada para justificar la restricción del derecho.

El Ministerio Fiscal invoca el ATC 40/2020, de 30 de abril, FJ 4, que analizó la constitucionalidad de la prohibición por la autoridad competente de una manifestación convocada para el día 1 de mayo de 2020 en la ciudad de Vigo. 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 la decisión administrativa no presenta las evidentes carencias de motivación que sí presentaba la resolución administrativa enjuiciada en el ATC 40/2020.

b) El Ministerio Fiscal, en lo que se refiere a la resolución judicial, afirma que está suficientemente motivada porque, tras exponer las razones por las que se prohibieron gubernativamente las concentraciones, aprecia que no se basan en meras conjeturas o sospechas, sino en datos objetivos derivados de las circunstancias concretas en las que se pretende ejercer el derecho de reunión. Así, examina si se ha respetado el principio *favor libertatis* y si se puede considerar cumplido el juicio de proporcionalidad por la medida restrictiva acordada. En este último sentido, se examina si se cumple el test de los tres niveles: (i) si la medida era idónea para garantizar la finalidad legítima perseguida de protección de la salud pública; (ii) si además era necesaria porque la finalidad no podía ser alcanzada con otra medida menos restrictiva del derecho en conflicto; y (iii) si era proporcionada en sentido estricto, es decir, ponderada o equilibrada por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que los perjuicios que supone para los derechos en conflicto.

Considera que la sentencia valora la necesidad y proporcionalidad de la medida en orden a proteger la salud pública, que se veía comprometida en la situación de pandemia en la que se celebraría la concentración comunicada, y lo hace teniendo en cuenta todos los datos sanitarios constatados en el expediente administrativo sobre la situación en la que se encontraba la Comunidad de Madrid y atendiendo a la forma y condiciones en

que se proyecta el ejercicio del derecho fundamental de reunión por las asociaciones promotoras, considerando que esas circunstancias no garantizaban que las medidas sanitarias de distanciamiento exigibles pudieran cumplirse puesto que no se ofrecían medidas de seguridad concretas e idóneas para garantizarlas, haciendo solo el ofrecimiento genérico de un servicio de orden.

La sentencia impugnada toma en consideración los informes que obran en el expediente administrativo acerca de las circunstancias en las que se desarrollaría el acto de concentración del día 8 de marzo. En particular, toma en cuenta el informe policial de 3 de marzo que destaca la multitud de concentraciones y manifestaciones previstas en la Comunidad de Madrid entre los días 5 y 8 de marzo, tanto las comunicadas a la autoridad gubernativa, como las que se estaban convocando por redes sociales, lo que hacía muy difícil que los dispositivos policiales pudieran hacer cumplir las normas sanitarias de separación y distanciamiento de los asistentes y de las personas que transitan por los lugares céntricos en los que dichas concentraciones y manifestaciones tendrían lugar. Igualmente, se señala el informe emitido por la directora General de Salud Pública de 3 de marzo de 2021, que se incorporó al expediente administrativo después de dictada la resolución, sobre la incidencia que tendría la concentración propuesta para la salud pública y la transmisión de la enfermedad.

Con apoyo en todas esas circunstancias, la resolución judicial atiende, por un lado, a la situación de gravísima crisis sanitaria en la que se encontraba la Comunidad de Madrid y las exigencias de protección de la salud de los ciudadanos que demandan estrictas medidas sanitarias; y, por otro lado, a las concretas condiciones en las que se programó la concentración que ha sido prohibida. A partir de aquí, estima que la medida de prohibición de la manifestación cumple los tres criterios del juicio de proporcionalidad, debiendo considerarse necesaria y equilibrada respecto del sacrificio que comporta en el derecho de reunión, que debe en este caso ceder frente a la protección de los derechos a la vida, la integridad física y la salud de las personas.

Por todo lo anteriormente expuesto, el Ministerio Fiscal considera que la sentencia impugnada 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 a la luz de la doctrina constitucional sobre el carácter restrictivo que debe tener toda limitación del derecho fundamental de reunión, pues pondera los valores o derechos concurrentes con el de reunión teniendo en cuenta el contexto en el que se trata de ejercer, que se corresponde con la grave situación de pandemia en la que se encontraba la Comunidad de Madrid y las concretas circunstancias o condiciones en las que se proyecta la concentración, así como la proporcionalidad estricta de la restricción del derecho de reunión, en relación con el beneficio general que comporta para la protección de los derechos concurrentes como la vida y la salud de las personas. Igualmente destaca que se da razón suficiente sobre el cambio sobrevenido de criterio para prohibir finalmente las concentraciones comunicadas.

7. El abogado del Estado, mediante escrito registrado en el Tribunal el 24 de febrero de 2022, formuló alegaciones solicitando la inadmisión parcial de la demanda en lo que se refiere a la invocación del art. 24.1 CE, por haber incurrido la sentencia en falta de motivación respecto de las concretas circunstancias de las convocatorias realizadas y la existencia de previas resoluciones dictadas por la Delegación del Gobierno, por considerar que está incurso en la causa de inadmisión de falta de agotamiento de la vía judicial previa por no haber interpuesto un incidente de nulidad de actuaciones como medio impugnatorio apto para el más temprano restablecimiento del derecho fundamental invocado.

Igualmente, solicita la desestimación del recurso en relación con la invocación del derecho de reunión (art. 21 CE) argumentando, con una amplia referencia al ATC 40/2020, de 30 de abril, que se ha respetado el principio de proporcionalidad en las resoluciones impugnadas, ya que se ha expuesto de manera motivada la prevalencia de las razones sanitarias concurrentes y las razones por las que hubo un cambio de criterio para prohibir finalmente las concentraciones convocadas.

8. La asociación demandante de amparo, mediante escrito registrado en el Tribunal el 17 de febrero de 2022, formuló alegaciones ratificándose en los argumentos de la demanda.

9. Por providencia de 7 de diciembre de 2023 se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 11 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

Único. *Aplicación de la jurisprudencia establecida en la STC 164/2023, de 21 de noviembre.*

El objeto del presente recurso es determinar si las resoluciones del Delegado del Gobierno en la Comunidad de Madrid, de 3 de marzo de 2021, pronunciadas en los expedientes núm. 198-2021 y 199-2021, han vulnerado los derechos fundamentales de reunión (art. 21 CE) y a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) de la asociación demandante de amparo, al prohibir las concentraciones que convocó, junto con otra asociación, en Madrid los días 7 y 8 de marzo de 2021 con motivo de la celebración del día internacional de la mujer, resoluciones que fueron confirmadas por la sentencia de la Sección Décima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 186/2021, de 6 de marzo, pronunciada en el procedimiento sobre derecho de reunión núm. 280-2021.

Este objeto es coincidente con el resuelto por la STC 164/2023, de 21 de noviembre, por lo que es preciso remitirse a sus fundamentos jurídicos 2 y 3, en los que respectivamente se expuso la doctrina constitucional sobre el derecho de reunión y manifestación (art. 21 CE) y se procedió a su aplicación a un supuesto que guarda identidad de razón con el presente.

En efecto, como en la referida sentencia, también aquí el Tribunal debe concluir que la prohibición gubernativa vulneró el art. 21 CE y supuso una restricción injustificada y desproporcionada del derecho de reunión y manifestación del que era titular la parte demandante, dado que la medida de prohibición supuso la máxima afectación del derecho fundamental, con un bajo valor de utilidad para el fin de preservar la salud pública, pues concurría ya en aquel momento una realidad muy distinta a la existente durante la vigencia del primer estado de alarma provocado por la pandemia del virus Covid-19. El resultado del juicio de proporcionalidad estricta revela como muy escasa la incidencia que la prohibición de la reunión reivindicativa convocada tendría en el riesgo de contagio y, por ello, la poca relevancia que aportaría a la satisfacción del interés general representado por la salud pública, finalidad que justificaba la intervención de la autoridad gubernativa.

En consecuencia, debe otorgarse el amparo solicitado por vulneración del art. 21 CE con la anulación de las resoluciones impugnadas, lo que hace innecesario que el Tribunal tenga que pronunciarse sobre el fondo de la invocación del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y la eventual causa de inadmisión parcial que respecto de dicha invocación ha sido alegada por el abogado del Estado.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido estimar el recurso de amparo interpuesto por el Consejo de las Mujeres de la Ciudad de Madrid, y en su virtud:

1.º Declarar que se ha vulnerado su derecho fundamental de reunión y manifestación (art. 21 CE).

2.º Restablecerle en su derecho y, a tal fin, anular las resoluciones del delegado del Gobierno en la Comunidad de Madrid de 3 de marzo de 2021, pronunciadas en los

expedientes núm. 198-2021 y 199-2021, que prohibieron las manifestaciones que la demandante había convocado para los días 7 y 8 de marzo de 2021 en Madrid, y la sentencia de la Sección Décima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 186/2021, de 6 de marzo, pronunciada en el procedimiento sobre derecho de reunión núm. 280-2021, que desestimó el recurso interpuesto contra las anteriores resoluciones.

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

Dada en Madrid, a once de diciembre de dos mil veintitrés.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Ricardo Enríquez Sancho.—Concepción Espejel Jorquera.—María Luisa Segoviano Astaburuaga.—Juan Carlos Campo Moreno.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formulan el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho y la magistrada doña Concepción Espejel Jorquera a la sentencia dictada en el recurso de amparo núm. 1965-2021

En el ejercicio de la facultad que nos confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con el máximo respeto a la opinión de la mayoría, formulamos el presente voto particular concurrente por discrepar de una parte de la fundamentación de la sentencia recaída en el recurso de amparo núm. 1965-2021, que ha conducido a la estimación de la demanda por falta de proporcionalidad en sentido estricto de la medida de prohibición del ejercicio del derecho fundamental de reunión y manifestación (art. 21 CE) de la parte demandante, impugnada en el recurso.

Las razones de nuestra discrepancia son idénticas a las expresadas en el voto particular que suscribimos, junto con el magistrado don Enrique Arnaldo Alcubilla, a la STC 164/2023, de 21 de noviembre, en la que se resolvió el recurso de amparo cabecera de esta misma serie, por lo que nos remitimos a lo expuesto entonces.

Y en tal sentido emitimos nuestro voto particular concurrente al presente recurso.

Madrid, a once de diciembre de dos mil veintitrés.—Ricardo Enríquez Sancho.—Concepción Espejel Jorquera.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula la magistrada doña María Luisa Segoviano Astaburuaga respecto de la sentencia pronunciada en el recurso de amparo núm. 1965-2021

Con el máximo respeto a los magistrados y magistradas del Tribunal, debo reiterar, en coherencia con mi adhesión al voto particular formulado por la magistrada doña Laura Díez Bueso a la STC 164/2023, de 21 de noviembre, mi discrepancia, por las razones allí expuestas, con la estimación del recurso por vulneración del derecho fundamental de reunión y manifestación (art. 21 CE).

Madrid, a once de diciembre de dos mil veintitrés.—María Luisa Segoviano Astaburuaga.—Firmado y rubricado.