



---

**Universidad de Valladolid**

FACULTAD DE DERECHO

MASTER EN ABOGACÍA

El ejercicio del derecho de reunión  
durante la vigencia del Estado de  
Alarma establecido por el RD  
463/2020

---

Presentado por:  
Ismael Idrissi-Ghlimi Cao

Tutelado por:  
Prof. Javier Matía Portilla

15/01/2021



## **Resumen**

A lo largo del trabajo se aborda la incidencia que, sobre el ejercicio del derecho de reunión, ha tenido la emergencia sanitaria provocada por el coronavirus causante de la Covid-19 y el estado de alarma declarado a través del Real Decreto 463/2020, así como las cuestiones jurídicas que se han suscitado al respecto y los posibles medios de defensa de este derecho.

## **Abstract**

The aim of this project is to analyze the incidence that the health emergency caused by the Covid-19 coronavirus and the state of alarm established by Royal Decree 463/2020 has had on the right of assembly, as well as the legal issues that have arisen in this regard and the possible means of defense of this right.

## **Palabras clave/Key words**

Derecho de reunión, estado de alarma, estado de excepción, derechos fundamentales.

Right of assembly, state of alarm, state of emergency, fundamental rights.

## Índice

1) Supuesto de hecho.....	4
2) Fundamentos de derecho. ....	5
2.1.¿Qué normas de nuestro ordenamiento jurídico están relacionadas con el supuesto que se nos plantea?.....	5
2.2. ¿Qué jurisprudencia podemos encontrar en relación con las cuestiones planteadas en el apartado anterior? .....	11
3) Cuestiones que se plantean al letrado.....	17
3.1.¿Cuál es la naturaleza y el contenido del derecho de reunión? .....	17
3.2. ¿El Estado de alarma impide o dificulta el ejercicio del derecho de reunión en lugar público con carácter general? .....	19
3.3. ¿El Estado de alarma puede justificar la prohibición de una reunión en lugar público? ¿Deben buscarse soluciones menos intrusivas en el derecho fundamental? .....	20
3.4. ¿Puede cuestionarse la decisión de la autoridad gubernativa? Y, si es así, a través de qué remedios procesales y con qué argumentos jurídicos.....	22
3.5. ¿Cómo afecta a esta cuestión el Auto del Tribunal Constitucional de 30 de abril del que se habla en las noticias? .....	25
3.6. ¿El letrado considera que la causa es viable? .....	27
4) Escrito de interposición del recurso.....	28
5) Conclusiones y opinión personal. ....	36
6) Bibliografía y jurisprudencia .....	39

## 1) Supuesto de hecho.

Tras los elevados casos de contagio del nuevo coronavirus la Organización Mundial de la Salud (OMS), el día 11 de marzo de 2020, calificó al brote como pandemia mundial y, al mismo tiempo, instó a mantener un equilibrio adecuado entre protección de la salud, interrupciones económicas y sociales y los derechos humanos para mitigar sus consecuencias, apelando a la responsabilidad común de todos.

La asociación “Por un Mundo Mejor”, que agrupa a profesionales sanitarios de la provincia de Valladolid, acude al despacho del letrado Don José Amor Ruíz debido a que se ha prohibido por parte de la Subdelegación del Gobierno de Valladolid la posibilidad de realizar una manifestación el día 18 de mayo. El motivo de la misma se basaba en la precaria situación en la que estaba trabajando el personal sanitario para hacer frente a la pandemia, ocasionada, según manifiestan, por un repetido recorte en esta materia.

La mencionada asociación muestra la propuesta que realizó en la que venía detallado el número de asistentes aproximado, el itinerario que seguirían, así como las medidas concretas que tomarían para evitar la propagación del virus.

En cuanto al número de asistentes, aseguran, no superaría los 100, la marcha comenzaría en la Plaza Mayor, delante del Ayuntamiento e iría hasta el edificio de la Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León. Por su parte, se comprometen a garantizar que en todo momento se respete la distancia mínima de dos metros entre los asistentes además del uso de la mascarilla.

A continuación, le muestran al letrado la prohibición que les notifica la Subdelegación del Gobierno alegando que debido a la situación sanitaria no pueden permitir el desarrollo de la manifestación, ya que las medidas que se proponen no aseguran la reducción del riesgo de contagio que comportaría su celebración. Señala que ni es posible garantizar que vaya a ser ese el número de personas ya que se trata de una aproximación y, que debido al objeto de la protesta, se podría convertir en una masiva aglomeración; ni tampoco que se pueda asegurar el uso de mascarillas ya que en el desarrollo de la manifestación es previsible que se la retiren para gritar las proclamas con la peligrosidad que, acorde con los últimos estudios científicos, conlleva, ni por supuesto, entiende que sea imaginable que vayan a mantener la distancia de seguridad ya que existen tramos del itinerario que, incluso sin superarse las personas señaladas en la convocatoria, imposibilitarían mantener esa distancia.

Ante el letrado, el representante de la Asociación presenta el escrito de comunicación que presentaron ante la Subdelegación de Gobierno, en el que consta el nombre, apellidos, domicilio y documento oficial de identificación de los organizadores, así como la denominación, naturaleza y domicilio de la Asociación. Como hemos dicho previamente, también comunicaron en este escrito el lugar, la fecha, la hora, la duración y el itinerario, así como el objeto de la manifestación, consistente en protestar por las condiciones de trabajo del personal sanitario.

El cliente le comunica al abogado que además de las medidas de seguridad y de prevención de la transmisión del virus, contenidas en el escrito presentado, añadieron que estaban dispuestos a adoptar cualquier otra que las autoridades sanitarias consideraran oportunas.

También lleva al despacho el escrito de la Subdelegación del Gobierno por la que se prohíbe la realización de la manifestación con los argumentos que hemos visto anteriormente.

El cliente consulta qué posibilidades de actuación tienen porque están totalmente en contra de esa prohibición y le pide al letrado que inicie el trámite judicial que corresponda puesto que no están dispuestos a renunciar a reivindicar su descontento y preocupación con la situación que atraviesan.

## 2) Fundamentos de derecho.

### 2.1.¿Qué normas de nuestro ordenamiento jurídico están relacionadas con el supuesto que se nos plantea?

#### 1. En la Constitución Española:

Artículo 19: *“Los españoles tienen derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional. Asimismo, tienen derecho a entrar y salir libremente de España en los términos que la ley establezca. Este derecho no podrá ser limitado por motivos políticos o ideológicos.”*

La importancia de este artículo, en relación con el tema que nos ocupa, la encontramos en el segundo de los derechos que recoge, el de libre circulación por el territorio nacional. Esta libre circulación tiene una clara conexión con el derecho de reunión en tanto estamos ante una manifestación que pretende tener lugar en la vía pública. Como veremos más adelante, la declaración del Estado de Alarma no comporta la suspensión de derechos fundamentales. Sin embargo en el articulado del Real Decreto 463/2020 que lo establece se recoge, en su

artículo 7, una amplia limitación de esta libertad de circulación, lo que supone, en palabras del catedrático Javier Díaz Revorio *“otra suspensión implícita, como es la del derecho de reunión y manifestación, prácticamente imposible en esta situación (pues no es reunión un encuentro casual, se requiere previa concertación, y en estas condiciones es muy difícil imaginar la licitud de una reunión en lugar público o privado, que respete las restricciones del artículo 7 del decreto)”*.<sup>1</sup>

Artículo 21: *“1. Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa. 2. En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes.”*

El derecho fundamental que se reconoce en este artículo es el precepto central en torno al que gira la problemática del supuesto. Durante los meses en los que estuvo en vigor el estado de alarma establecido por el RD 463/2020 se suscitaron varios supuestos en los que se cuestionaba una posible vulneración de este derecho, sobre todo en su modalidad de manifestación.

Es de importancia capital la salvaguarda de este derecho para la salud de la democracia, pero, como analizaremos, también se encuentra sometido a ciertos límites cuya determinación y aplicación suponen la base de toda la polémica que ofrece nuestro caso.

Los promotores de una manifestación deben llevar a cabo una comunicación previa a la autoridad competente en la que se incluyan los datos de quienes la convocan, fecha, hora, duración prevista, objeto de la reunión, medidas de seguridad, itinerario o recorrido. Algunos de estos requisitos cobran especial relevancia en una situación de pandemia, en concreto, la de las medidas de seguridad. En este caso más que de medidas de seguridad puede resultar más exacto hablar de medidas de prevención de los contagios, las cuales deberán ser cuidadosamente detalladas tanto para tratar de obtener la autorización en un primer momento, como para encontrar fundamento a posibles recursos ulteriores.

---

<sup>1</sup> Díaz Revorio. F. J. (2020). Blog “Cosas de Juristas”. Disponible en: <https://javierdiazrevorio.com/cosas-de-juristas/>

Artículo 43.2: *“Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto”.*

Al tratar sobre la salud pública este precepto es de gran importancia en relación con la situación que atravesamos. Es conveniente entender si dentro de las medidas que corresponde a los poderes públicos adoptar para prevenir, en este caso, los contagios y evitar el colapso del sistema sanitario para poder prestar esos servicios necesarios (como dice el artículo), permiten llevar a cabo la suspensión de un derecho fundamental.

Esta cuestión la podemos resumir citando al profesor Bacigalupo, que señala que *“Una vez que los servicios técnicos de la Administración sanitaria identifican una determinada medida de contención como “sanitariamente justificada”, el órgano competente para adoptarla debe ponderar los derechos e intereses en conflicto: de un lado, la protección de la salud pública y, de otro, los derechos e intereses objeto de limitación o sacrificio”.*<sup>2</sup>

Y es que esto es realmente lo que se debate, si las medidas propuestas por los diferentes promotores son suficientes para mantener en niveles óptimos la salud pública o, si por el contrario, no se pueden proponer medidas que lo garanticen y, por tanto, está justificada la prohibición.

Artículo 55: *“1. Los derechos reconocidos en los artículos 17, 18, apartados 2 y 3, artículos 19, 20, apartados 1, a) y d), y 5, artículos 21, 28, apartado 2, y artículo 37, apartado 2, podrán ser suspendidos cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio en los términos previstos en la Constitución. Se exceptúa de lo establecido anteriormente el apartado 3 del artículo 17 para el supuesto de declaración de estado de excepción. 2. Una ley orgánica podrá determinar la forma y los casos en los que, de forma individual y con la necesaria intervención judicial y el adecuado control parlamentario, los derechos reconocidos en los artículos 17, apartado 2, y 18, apartados 2 y 3, pueden ser suspendidos para personas determinadas, en relación con las investigaciones correspondientes a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas. La utilización injustificada o abusiva de las facultades reconocidas en dicha ley orgánica producirá responsabilidad penal, como violación de los derechos y libertades reconocidos por las leyes.”*

Alrededor de la declaración del Estado de Alarma, se ha suscitado una gran controversia sobre si es el marco legal adecuado para la adopción de medidas como la restricción de la

---

<sup>2</sup> Bacigalupo, M. (2020). *“Estado de alarma y confinamiento domiciliario: sí, es lícito”*. Disponible en: [https://www.fidefundacion.es/Estado-de-alarma-y-confinamiento-domiciliario-si-es-licito\\_a1232.html](https://www.fidefundacion.es/Estado-de-alarma-y-confinamiento-domiciliario-si-es-licito_a1232.html)

libertad de circulación que establece el artículo 19 de nuestra Constitución o, si hubiera sido más conveniente la declaración del Estado de Excepción.

Nos encontramos aquí con dos opciones, pero el problema es mayor si una, el estado de alarma, parece insuficiente y la otra, el estado de excepción, desmedido. Esto da muestra, como señala el Doctor Xavier Arbós, que la pandemia *“ha pillado al Derecho desprevenido y hay que admitirlo”*.<sup>3</sup>

Si bien es cierto que el Estado de Alarma está pensado para situaciones tales como las epidemias, si nos ajustamos a lo que señala el precepto que nos ocupa, no se puede utilizar para suspender el derecho que establece el artículo 21 de la Constitución. Maxime podría suponer una restricción del derecho, pero si observamos el artículo 7 del Real Decreto 463/2020, lo que recoge es más bien una suspensión. Y es por esta razón por la que se plantea el dilema, si estamos ante una simple restricción o si va más allá. Si fuera una suspensión, el remedio jurídico del estado de alarma no serviría para habilitar una medida en este sentido pues el artículo 11 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio señala que en el estado de alarma se podrá *«limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos»*, mientras que el artículo 20.1 establece que en el estado de excepción *«la autoridad gubernativa podrá prohibir la circulación de personas y vehículos en las horas y lugares que se determine, y exigir a quienes se desplacen de un lugar a otro que acrediten su identidad, señalándoles el itinerario a seguir»*.<sup>4</sup>

En conclusión, si realizamos una interpretación estricta de estos preceptos constitucionales, parece que el estado de alarma no puede justificar cualquier prohibición genérica de derechos fundamentales y, por tanto, si estamos ante una mera restricción, es preciso que las autoridades analicen caso por caso las propuestas y determinen, con argumentos sólidos, si cumplen con los requisitos que se establecen y, en caso de que no sea así, señalen el por qué y propongan las alternativas que consideren.

---

<sup>3</sup> Arbós, X. (2020), *“Derechos fundamentales y crisis sanitaria”*. Disponible en: <https://www.elperiodico.com/es/opinion/20200331/articulo-xavier-arbos-derechos-fundamentales-crisis-sanitaria-7912195>

<sup>4</sup> García Figueroa, A. (2020). *“Un apunte de teoría del Derecho para la crisis del COVID-19”*. Disponible en: <https://almacenederecho.org/estado-de-alarma-estado-de-excepcion-y-libertad-de-circulacion>

**2. 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:**

Como hemos señalado previamente, se han producido mucha incertidumbre relacionada con la conveniencia o no del estado de alarma para la justificación de medidas relativas a la suspensión de derechos fundamentales. Y, si bien constitucionalmente se deja claro que no es el mecanismo adecuado, cuando abordamos la lectura del artículo 7 del presente Real Decreto, parece hacerse caso omiso a tal previsión:

*“1. Durante la vigencia del estado de alarma las personas únicamente podrán circular por las vías de uso público para la realización de las siguientes actividades:...”*

Como podemos observar, del artículo se desprende una prohibición de todas aquellas actividades que no estén incluidas en la relación que en él se establece. Esto, es jurídicamente dudoso si tenemos en cuenta que uno de los principios que rige nuestro ordenamiento, el de legalidad, es que está permitido todo aquello que no este expresamente prohibido. De este modo, no sería válido el argumento de que las manifestaciones se encuentran prohibidas. Este mismo argumento utilizó un sindicato para interponer un recurso de amparo ante una prohibición para realizar una manifestación, el cual se inadmitió a través de Auto del Tribunal Constitucional con fecha 30 de abril, del que hablaremos en profundidad más adelante.

**3. Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio:**

Como brevemente hemos apuntado con anterioridad, esta Ley es de importancia capital para el supuesto que nos ocupa pues al regular los estados de alarma y excepción, sirve de marco para el debate en torno a cuál de los dos mecanismos es el que procede adoptar para los fines perseguidos.

Como hemos mencionado, de una interpretación literal y rigurosa de los artículos 11 y 20.1 de la presente ley, parece extraerse que, si el objetivo es llevar a cabo una suspensión de un derecho fundamental, como es el de reunión, es el estado de excepción el que más se ajusta a esta premisa.

Para evitar repeticiones innecesarias no reproduciremos aquí de nuevo los artículos, pero reiteramos la idea de que el estado de alarma podría habilitar una simple restricción del

derecho, amparando una decisión que consistiera en una modificación de las condiciones en las que se fuera a llevar a cabo, ya sea lugar, día, medidas de prevención de los contagios... mientras que si lo que se pretende es suspender este derecho, deberíamos recurrir al estado de excepción.

#### **4. Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión:**

Si consideramos el núcleo del problema el derecho de reunión, es lógico que haya que fijarse en la Ley Orgánica que se encarga de regularlo. En concreto, nos vamos a centrar en dos artículos, el 9 y el 10. El primero de ellos recoge los requisitos que se deben de incluir en el escrito de comunicación a la autoridad gubernativa. Específicamente señala que debe constar: *“a) Nombre, apellidos, domicilio y documento oficial de identificación del organizador u organizadores o de su representante, caso de personas jurídicas, consignando también la denominación, naturaleza y domicilio de éstas. b) Lugar, fecha, hora y duración prevista. c) Objeto de la misma. d) Itinerario proyectado, cuando se prevea la circulación por las vías pública. e) Medidas de seguridad previstas por los organizadores o que se soliciten de la autoridad gubernativa”*.

Su importancia se encuentra prioritariamente en las letras b, c y e, pues son las que pueden resultar determinantes a la hora de prevenir la expansión del virus.

Por otro lado, el artículo 10 establece que *“Si la autoridad gubernativa considerase que existen razones fundadas de que puedan producirse alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes, podrá prohibir la reunión o manifestación o, en su caso, proponer la modificación de la fecha, lugar, duración o itinerario de la reunión o manifestación. La resolución deberá adoptarse en forma motivada y notificarse en el plazo máximo de setenta y dos horas desde la comunicación prevista en el artículo 8, de acuerdo con los requisitos establecidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.”*

Lo controvertido de este artículo radica en cómo se interpreta el concepto de orden público, si es necesario que la autoridad gubernativa proponga, siempre que no considere adecuada la solicitud, modificaciones en los requisitos mencionados en el artículo y cuándo se entiende que la resolución ha sido suficientemente motivada.

5. **Ley 29/1988, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, modificada por el art. 14.56 de la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial.**

Por último, resulta de especial interés conocer cuál es el procedimiento a seguir en el caso en el que entendamos vulnerado el derecho de reunión. Pues bien, el artículo 122 señala un procedimiento especial para la defensa de este derecho que se presenta ante el Tribunal Superior de Justicia que corresponda y que cuenta con unos plazos brevísimos con la finalidad de atender a las exigencias que el ejercicio de un derecho tan particular conlleva.

## **6. Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.**

Dentro de este convenio europeo, en concreto en el artículo 11, se lleva a cabo un reconocimiento del derecho de reunión y asociación que, como podemos ver, se realiza de un modo prácticamente idéntico al que contiene nuestra Constitución:

*“1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación, incluido el derecho de fundar con otros sindicatos y de afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses.*

*2. El ejercicio de estos derechos no podrá ser objeto de otras restricciones que aquellas que, previstas por la Ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades ajenos. El presente artículo no prohíbe que se impongan restricciones legítimas al ejercicio de estos derechos para los miembros de las Fuerzas Armadas, de la Policía o de la Administración del Estado.”*

### **2.2. ¿Qué jurisprudencia podemos encontrar en relación con las cuestiones planteadas en el apartado anterior?**

Para el supuesto que nos ocupa, podemos encontrar una gran cantidad de jurisprudencia emanada del Tribunal Constitucional (en tanto que se trata de un derecho fundamental reconocido en un precepto constitucional), así como numerosas sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas (debido al procedimiento especial

para la defensa del derecho de reunión que se inicia ante este órgano) y de otros Tribunales de países de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

1. De este modo, el Tribunal Constitucional como máximo intérprete de nuestra Carta Magna ha establecido de manera reiterada qué es lo que entiende que integra el contenido del derecho de reunión. Así podemos mencionar algunas Sentencias como la 85/1988, de 28 de abril<sup>5</sup> o la STC 170/2008, de 15 de diciembre<sup>6</sup> cuyo análisis abordaremos en apartados posteriores.

2. Si profundizamos en la lectura del artículo 21 de la Constitución Española, nos encontramos con que el derecho de reunión encuentra limitaciones a su ejercicio en la redacción del propio artículo que lo regula. Y así lo ha recogido el Tribunal Constitucional en la Sentencia 193/2011, de 12 de diciembre, al señalar que *“En efecto, el derecho recogido en el art. 21 CE no es un derecho absoluto o ilimitado, sino que, al igual que los demás derechos fundamentales, puede verse sometido a ciertas modulaciones o límites, entre los que se encuentran tanto el específicamente previsto en el propio art. 21.2 CE —alteración del orden público con peligro para personas y bienes—, como aquellos otros que vienen impuestos por la necesidad de evitar que un ejercicio extralimitado del derecho pueda entrar en colisión con otros valores constitucionales... Límites que, como recordábamos en la STC 195/2003, de 27 de octubre, (FJ 7), y todas las que allí se citan, han de ser necesarios “para conseguir el fin perseguido debiendo atender a la proporcionalidad entre el sacrificio del derecho y la situación en la que se halla aquél a quien se impone ... y, en todo caso, respetar su contenido esencial”.*

Sin embargo, continua la sentencia recordando que limitar el ejercicio de un derecho como este requiere “una motivación específica”. Esto va a tener una trascendencia decisiva en lo que a nuestro supuesto se refiere, porque tanto en el caso que presentamos como en algunas experiencias reales, los argumentos aducidos para llevar a cabo la prohibición de manifestaciones se basan en meras conjeturas de que cabe la posibilidad de que las medidas no sean suficientes, cuando el Tribunal deja claro que una eventual limitación del derecho requiere en cualquier caso datos objetivos en los que apoyarse.

*“Y en este sentido “no basta con que existan dudas sobre si el derecho de reunión pudiera producir efectos negativos, debiendo presidir toda actuación limitativa del mismo el principio o criterio de favorecimiento del derecho de reunión ... de manera que solamente razones convincentes e imperativas pueden justificar las restricciones a esa libertad (STC 170/2008, FJ 3)” (STC 96/2010, de 15 de noviembre, FJ 3, relativa al ejercicio del derecho de manifestación durante la jornada de reflexión), en aplicación del principio favor*

---

<sup>5</sup> STC (Sala Primera) 85/1988, de 28 de abril. ECLI:ES:TC:1988:85

<sup>6</sup> STC (Sala Segunda) 170/2008, de 15 de diciembre. ECLI:ES:TC:2008:170

*libertatis. Los actos que introduzcan medidas limitadoras han de fundamentarse, pues, en datos objetivos suficientes derivados de las circunstancias concretas de cada caso (STC 301/2006, 23 de octubre, FJ 2).”*<sup>7</sup>

También debemos hacer hincapié en este concepto de ‘favor libertatis’ que supone a grandes rasgos que, en caso de duda, siempre se debe actuar en favor de la libertad. Es además una idea que el Tribunal Constitucional ha repetido en más de una ocasión. Una buena muestra de lo que entiende en este sentido es la siguiente: *“al mismo tiempo debe tenerse en cuenta que las limitaciones que se establezcan no pueden ser absolutas, ni obstruir el derecho fundamental más allá de lo razonable, pues la fuerza expansiva de todo derecho fundamental restringe el alcance de las normas limitadoras que actúan sobre él. De ahí la exigencia de que los límites de los derechos fundamentales hayan de ser interpretados con criterios restrictivos y en el sentido más favorable a la eficacia y a la esencia de tales derechos”*.<sup>8</sup>

**3.** Introducimos aquí la idea de que en caso de que esas dudas se consideraran especialmente relevantes por la autoridad gubernativa, no dejan de ser dudas, las cuales pueden disipar ellas mismas recurriendo a la potestad que se le confiere para proponer modificaciones, las cuales deben suponer siempre la opción primordial, dejando la prohibición como un último recurso.

Este carácter de último recurso de la prohibición por parte de la autoridad gubernativa lo recoge el propio Tribunal, que señala, al tratar el tema de la comunicación previa que *“no se trata de interesar solicitud de autorización alguna (art. 3, L. O. 9/1983), pues el ejercicio de este derecho fundamental se impone por su eficacia inmediata y directa (arts. 9.1 y 10.1 C.E.), sin que pueda conceptuarse como un derecho de configuración legal -sino tan sólo de efectuar una declaración de ciencia o de conocimiento a fin de que la Autoridad administrativa pueda adoptar las medidas pertinentes para posibilitar tanto el ejercicio en libertad del derecho de los manifestantes como la protección de los derechos y bienes de la titularidad de terceros, estando legitimada, en orden a asumir tales objetivos, a modificar las condiciones de ejercicio del derecho de reunión e incluso, a prohibirlas, previa la realización siempre del oportuno juicio de proporcionalidad y en esta última solución extrema...”*<sup>9</sup> Comprobamos así cómo se entiende que esa comunicación se realiza con el fin de que la Administración proponga las medidas que considere que son necesarias, pero siempre tratando de salvaguardar el ejercicio del derecho, siendo la prohibición una “solución extrema”. Y es que en el estado del conocimiento científico del momento en el que se propuso la manifestación de la que tratamos, no existía evidencia alguna de que las medidas que se propusieron no fueran suficientes para evitar la

---

<sup>7</sup> STC (Sala Segunda) 193/2011, de 12 de diciembre. ECLI:ES:TC:2011:193

<sup>8</sup> STC (Sala Segunda) 110/2006, de 3 de abril. ECLI:ES:TC:2006:110

<sup>9</sup> STC (Sala Primera) 59/1990, de 29 de marzo. ECLI:ES:TC:1990:59

propagación del virus y, por tanto, en atención a las circunstancias que acabamos de analizar, la justificación de la Subdelegación del Gobierno es insuficiente para prohibirla.

De hecho, el Alto Tribunal ha establecido que aunque estemos en un supuesto en el que puedan existir razones para entender que hay peligro para personas o bienes, debe proponer las modificaciones correspondientes antes de recurrir a la prohibición: *“incluso en los supuestos en los que existan razones fundadas de que una concentración puede producir alteraciones del orden público con peligro para personas y bienes, la autoridad gubernativa, aplicando criterios de proporcionalidad, antes de prohibirla deberá utilizar, si ello es posible, la facultad que le reconoce el art. 10 de la Ley Orgánica 9/1983 y proponer las modificaciones de fecha, lugar o duración al objeto de que la reunión pueda celebrarse”*.<sup>10</sup>

Para apoyar nuestra tesis, también encontramos experiencias en las que un Tribunal Superior de Justicia, en este caso el de Aragón, revocó una resolución que prohibía una manifestación, pero estableciendo medidas complementarias a adoptar, estableciendo que *“deberá estar limitada a la participación de 60 ciudadanos, en vehículo particular, cubierto, turismo, con un único ocupante en cada uno, sin que sea admisible la participación en otro tipo de vehículo no cubierto, esto es, motocicleta o bicicleta, por la posibilidad de contagio al exterior”*.<sup>11</sup>

4. Por último, resultan interesantes los pronunciamientos que el Tribunal Constitucional ha emitido en relación con el estado de alarma, el estado de excepción y los derechos fundamentales.

Si bien, hemos expuesto que entendemos que el estado de alarma no es el marco legal idóneo para la suspensión de un derecho fundamental, es el propio Tribunal el que nos da la razón ya que entiende que *“A diferencia de los estados de excepción y de sitio, la declaración del estado de alarma no permite la suspensión de ningún derecho fundamental (art. 55.1 CE contrario sensu), aunque sí la adopción de medidas que pueden suponer limitaciones o restricciones a su ejercicio. En este sentido, se prevé, entre otras, como medidas que pueden ser adoptadas, la limitación de la circulación o permanencia de personas o vehículos en lugares determinados o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos;...”*<sup>12</sup>

Observamos que descarta la suspensión del derecho, permitiendo en su caso la restricción o limitación. Partiendo de esta base, se podrán imponer medidas de necesario cumplimiento

---

<sup>10</sup> STC (Sala Segunda) 66/1995, de 8 de mayo. ECLI:ES:TC:1995:66

<sup>11</sup> STSJ de Aragón (Sección nº 1 de la Sala de lo Contencioso-administrativo) nº 000151/2020, de 30 de abril. ECLI:ES:TSJAR:2020:224

<sup>12</sup> STC (Pleno del Tribunal) 83/2016, de 28 de abril. ECLI:ES:TC:2016:83.

para llevar a cabo la manifestación, pero en ningún caso prohibirla escudándose en la vigencia de un estado de alarma.

Y si el estado de alarma no es el marco legal idóneo, como acabamos de ver, resulta que es difícil de entender la legalidad de una resolución prohibitiva de un derecho fundamental ya que el Tribunal Constitucional ha señalado en diversas ocasiones que es imprescindible una habilitación legal que justifique una injerencia estatal en el ámbito de los derechos fundamentales.<sup>13</sup>

Para dar muestra de que la decisión se podría justificar en el contexto del estado de excepción, además de que la propia Constitución así lo recoge, como hemos visto previamente, el Tribunal lo recuerda señalando que “A diferencia de los estados de excepción y de sitio, la declaración del estado de alarma no permite la suspensión de ningún derecho fundamental...”<sup>14</sup>

5. Resulta interesante mencionar la diferencia de criterios seguidos en los distintos países de la Unión Europea. Por un lado, nos encontramos con países que han dejado intacto este derecho, tal es el caso de Holanda, Luxemburgo, Italia o Lituania. Por otro, están los que han prohibido realizar grandes reuniones o los que han limitado el número de personas. Aún así hay gran diferencia entre las 10000 personas que se podían reunir al aire libre en Austria a las 10 que podían en España.

6. Específicamente, Tribunales de países como Alemania, han entendido en algunos casos, como en la sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán de 15 de abril de 2020, que es necesario tratar de hacer compatibles el ejercicio del derecho a manifestarse con la salud pública. En este sentido, el citado Tribunal remitió de nuevo el asunto a la autoridad administrativa con el objeto de que emitiera una nueva resolución que permitiera la coexistencia de ambos derechos. En el caso alemán, el Tribunal consideró que una prohibición sistemática de manifestaciones suponía una flagrante vulneración del artículo 8 de su Constitución (que regula el derecho a manifestarse) y, en consecuencia, anuló la prohibición y exigió a la autoridad administrativa que buscara la mencionada

---

<sup>13</sup> STC (Pleno del Tribunal) 49/1999 de 5 de abril. ECLI:ES:TC:1999:49. *“Toda injerencia estatal en el ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas, que limite y condicione su ejercicio, precisa una habilitación legal”.*

<sup>14</sup> STC (Pleno del Tribunal) 83/2016, de 28 de abril. ECLI:ES:TC:2016:83.

compatibilización de ambos derechos. Esta línea se ha seguido por parte de otros tribunales en el país germano, como es el caso de las resoluciones de los tribunales administrativos de Stuttgart de 14 de abril y Baden-Württemberg de 15 de abril.<sup>15</sup>

7. En el ámbito del Parlamento Europeo, los eurodiputados, en una reunión de la comisión de Libertades Civiles, el 23 de abril, señalaron que era necesario respetar todos los derechos fundamentales por parte de los Estados Miembros, incluso en una situación como la que atravesamos, si se quiere salvaguardar el estado de Derecho.<sup>16</sup>

8. Podemos encontrar también jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la línea argumental que seguimos. A modo de ilustración, existen tres sentencias en las que la Corte Europea estima las pretensiones de un ciudadano húngaro que acudió al Tribunal por entender vulnerado su derecho de reunión.<sup>17</sup> En los tres casos se resolvió aplicando los mismos argumentos. Entendió el Tribunal que las autoridades húngaras estaban restringiendo el derecho apoyándose en simples especulaciones sobre qué podría pasar con el tráfico en el caso de autorizarlas. Pero de manera más importante, señaló que demostrasen que la reunión podría poner en peligro el orden público.

De este modo, establece el Tribunal Europeo de Derechos Humanos su doctrina tendente a entender que las autoridades deben ser tolerantes con aquellas reuniones de carácter pacífico para salvaguardar la naturaleza del derecho de reunión.<sup>18</sup>

9. Como hemos visto, el derecho de reunión está fortísimamente ligado a la libertad de expresión. Así lo ha establecido el Tribunal Constitucional y también ha sido destacado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Esta cuestión la trataremos en el apartado siguiente.

---

<sup>15</sup> Bilbao Ubillos, J.M. (2020). La libertad de reunión y manifestación en tiempos de pandemia. Biglino Campos, P.; Durán Alba, F. Los Efectos Horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional, Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.  
DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC20.0013>

<sup>16</sup> Noticias Parlamento Europeo(2020). COVID-19: los eurodiputados advierten de que se deben respetar los derechos fundamentales. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/eu-affairs/20200423STO77706/covid-19-el-pe-advierde-de-que-se-deben-respetar-los-derechos-fundamentales>

<sup>17</sup> STEDH de fechas 5 de abril de 2016, 18 de julio de 2017 y 3 de octubre de 2017 por las que se resuelven los casos KÖRTVÉLYESSY v. HUNGARY, números 1, 2, y 3, respectivamente.

<sup>18</sup> Climent Gallart, J.A.(2017) Noticias de Europa: A vueltas con el derecho de reunión: la posición del TEDH. Disponible en: <https://idibe.org/noticias-legales/tribunal-europeo-de-derechos-humanos-y-derecho-de-reunion/>

### 3) Cuestiones que se plantean al letrado.

#### 3.1.¿Cuál es la naturaleza y el contenido del derecho de reunión?

No es posible concebir la idea de democracia sin la existencia del derecho de reunión, el cual sirve como marco para que se muestren las diferentes opiniones que podemos encontrar en una sociedad determinada.

Nuestra Constitución proclama en su artículo primero que *“España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”*. Para que se pueda cumplir lo que reza este artículo es indudable la necesidad de la participación ciudadana en las distintas esferas de la sociedad, entre otras cosas, mediante el derecho de reunión.<sup>19</sup>

Es de gran utilidad observar qué es lo que entiende nuestro Tribunal Constitucional que integra el contenido del derecho que nos ocupa, lo que recoge en numerosas sentencias entendiendo que: *“es una manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercitada a través de una asociación transitoria, siendo concebido por la doctrina científica como un derecho individual en cuanto a sus titulares y colectivo en su ejercicio, que opera a modo de técnica instrumental puesta al servicio del intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas o reivindicaciones, constituyendo, por lo tanto, un cauce del principio democrático participativo, cuyos elementos configuradores son, según la opinión dominante, el subjetivo —una agrupación de personas—, el temporal —su duración transitoria—, el finalístico —licitud de la finalidad— y el real u objetivo —lugar de celebración—”*.<sup>20</sup>

Asimismo, es importante destacar que estamos ante un derecho que no se ejerce de forma aislada, si no que guarda una estrechísima relación con otros, como la libertad de expresión. El propio Tribunal Constitucional así lo establece, como acabamos de ver en la sentencia que hemos citado en el párrafo anterior, que claramente dice que es *“una manifestación colectiva de la libertad de expresión”*.

---

<sup>19</sup> Goig Martínez, J. M. (2012) .El «Molesto» Derecho de Manifestación. Revista de Derecho UNED, núm. 11,. DOI: <https://doi.org/10.5944/rduned.11.2012.11137>

<sup>20</sup> STC (Sala Segunda) 170/2008, de 15 de diciembre. ECLI:ES:TC:2008:170; STC 85/1988, de 28 de abril, FJ 2; doctrina reiterada en las SSTC 66/1995, de 8 de mayo, FJ 3;196/2002, de 28 de octubre, FJ 4; 301/2006, de 23 de octubre, FJ 2.

La vinculación entre estos dos derechos fundamentales ha sido destacada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en muchas de sus sentencias. Afirma que *"la protección de las opiniones y de la libertad de expresarlas constituye uno de los objetivos de la libertad de reunión"*<sup>21</sup> y también recuerda que *"la libertad de expresión constituye uno de los medios principales que permite asegurar el disfrute efectivo del derecho a la libertad de reunión y de asociación"*.<sup>22</sup>

Ambos, según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, protegen la posibilidad de expresar opiniones que *contrasten, inquietan o choquen a un Estado o a un sector de la población*.<sup>23</sup> Podemos inferir, por tanto, que no es posible la prohibición del ejercicio del derecho de reunión por el simple hecho de cuestionar medidas sanitarias, aun en una situación como la que vivimos, o que incluso nieguen la existencia o la importancia de la pandemia.<sup>24</sup> De hecho, si atendemos de nuevo a la jurisprudencia del TC nos encontramos con que el Tribunal considera que tal derecho es *"en la práctica, uno de los pocos medios de los que disponen para poder expresar públicamente sus ideas y reivindicaciones"*.<sup>25</sup>

Se trata de un derecho sometido a ciertos límites, no es absoluto, en tanto que puede producir efectos en los derechos de otros ciudadanos y puede conllevar la utilización de bienes públicos con el consiguiente riesgo de alteración de la seguridad y el orden, que los poderes públicos deben velar por salvaguardar. Uno de esos límites está recogido en el propio artículo 21 de la CE que regula el derecho de reunión, del cual hablaremos en profundidad a lo largo del presente trabajo. Otros límites están determinados por la imperiosa necesidad de evitar que una extralimitación en el uso de este derecho pueda incidir o colisionar con otros derechos constitucionales. Estos límites son los que, en cuanto a su concepción como tales, podrían justificar, como veremos, la prohibición o limitación en el ejercicio de este derecho.<sup>26</sup>

---

<sup>21</sup> STEDH caso Stankov, de 2 de octubre de 2001, § 85.

<sup>22</sup> STEDH caso Rekvényi, de 20 de mayo de 1999, § 58.

<sup>23</sup> Costa, Jean Paul. LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN SEGÚN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS DE ESTRASBURGO\*. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r27016.pdf>

<sup>24</sup> Presno Linera, Miguel Ángel (2020) CORONAVIRUS SARS-COV-2 Y DERECHOS FUNDAMENTALES (21). ESTADO DE ALARMA Y EJERCICIO DEL DERECHO DE REUNIÓN. Disponible en: <https://www.fundacionmgimenezabad.es/es/coronavirus-sars-cov-2-y-derechos-fundamentales-21-estado-de-alarma-y-ejercicio-del-derecho-de>

<sup>25</sup> STC (Sala Primera) 301/2006, de 23 de octubre. ECLI:ES:TC:2006:301

<sup>26</sup> Barceló i Serramallera, Mercè (2013). Las Libertades de Expresión y de Reunión en la Constitución Española: breve apunte sobre los "escraches" como punto de confluencia entre ambas libertades. Espaço Jurídico. Journal of Law Vol. 14 Núm. 3 Pág. 29-56

El día 14 de marzo de 2020 se declaró en nuestro país el Estado de Alarma a través del RD 463/2020, de 14 de marzo, para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Con la entrada en vigor de este Real Decreto, se suscitaron un elevado número de dudas jurídicas, que con el paso del tiempo se han ido disipando a través de diferentes pronunciamientos. Sin embargo, la cambiante situación que atravesamos exige un ejercicio de interpretación constante porque prácticamente a diario vemos situaciones que por mucho que puedan parecer similares a otras ya vividas, se desarrollan en circunstancias muy específicas que requieren un estudio pormenorizado e individualizado de las mismas.

### 3.2. ¿El Estado de alarma impide o dificulta el ejercicio del derecho de reunión en lugar público con carácter general?

Comenzaremos respondiendo rotundamente a la cuestión negando la misma. No, no puede el Estado de Alarma impedir o dificultar el ejercicio del derecho de reunión en lugar público con carácter general. Es el propio texto del Real Decreto el que establece en su preámbulo 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”*.

A su vez el artículo 55 de la Constitución que menciona es el que impide esta posibilidad al establecer en su apartado primero:

*“1. Los derechos reconocidos en los artículos 17, 18, apartados 2 y 3, artículos 19, 20, apartados 1, a) y d), y 5, artículos 21, 28, apartado 2, y artículo 37, apartado 2, podrán ser suspendidos cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio en los términos previstos en la Constitución. Se exceptúa de lo establecido anteriormente el apartado 3 del artículo 17 para el supuesto de declaración de estado de excepción”*.

Para mayor abundamiento, en la redacción del RD 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, no aparece ninguna mención específica al derecho de reunión.

Pues bien, lo expuesto resulta acorde con las previsiones legales que se encargan de establecer la posibilidad de la suspensión del derecho a través de los mecanismos del Estado de

Excepción o de sitio, si atendemos a lo que recoge el mencionado precepto constitucional, así como la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.<sup>27</sup>

Como hemos podido comprobar en apartados anteriores, el Tribunal Constitucional confirma en diferentes sentencias que el estado de alarma no es el marco legal adecuado para la limitación de un derecho fundamental. De modo que señala que *“A diferencia de los estados de excepción y de sitio, la declaración del estado de alarma no permite la suspensión de ningún derecho fundamental (art. 55.1 CE contrario sensu), aunque sí la adopción de medidas que pueden suponer limitaciones o restricciones a su ejercicio. En este sentido, se prevé, entre otras, como medidas que pueden ser adoptadas, la limitación de la circulación o permanencia de personas o vehículos en lugares determinados o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos;...”*<sup>28</sup>

Esto no es una nimiedad desde el punto de vista jurídico ya que en palabras del propio Tribunal *“Toda injerencia estatal en el ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas, que limite y condicione su ejercicio, precisa una habilitación legal”*.<sup>29</sup> Es decir, para que se pueda justificar una decisión de la autoridad gubernativa tendente a prohibir el ejercicio de un derecho fundamental, es completamente necesario que exista un marco legal que lo justifique, como podría haberlo sido el estado de excepción, pues como hemos visto en el párrafo anterior, éste sí que permite la suspensión de tales derechos, así lo afirma la propia Constitución y lo reafirma el Tribunal Constitucional.

### 3.3. ¿El Estado de alarma puede justificar la prohibición de una reunión en lugar público? ¿Deben buscarse soluciones menos intrusivas en el derecho fundamental?

Esto podría llevarnos indefectiblemente al error de considerar que, como consecuencia de lo expuesto, el establecimiento del Estado de alarma no incide en modo alguno en el derecho de reunión.

---

<sup>27</sup> Villar Crespo, G. (9 de julio 2020) Repensando el derecho de excepción: la crisis del coronavirus y los tres aprendizajes sobre el derecho de necesidad en el ordenamiento jurídico español. Disponible en: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1510808>

<sup>28</sup> Vid nota 12.

<sup>29</sup> Vid nota 13.

Sin embargo, el artículo 7, al hablar de las limitaciones a la libertad de circulación de las personas, elabora una relación de cuáles son las actividades que permiten que se circule por las vías o espacios de uso público. Por consiguiente, parece obvio que esas limitaciones chocan con el contenido del derecho de reunión, siendo éste un derecho que se ejerce de manera conjunta con otras personas como su propio nombre indica.

Es el propio artículo 21 de la Constitución Española el que establece la posibilidad de limitar o de prohibir el ejercicio de este derecho cuando “...*existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes*”. De igual modo la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, en su artículo décimo, también prevé esta posibilidad al decir: “*Si la autoridad gubernativa considerase que existen razones fundadas de que puedan producirse alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes, podrá prohibir la reunión o manifestación...*”.

Como podemos observar ambos artículos posibilitan la prohibición de manera ordinaria, por lo que parece lógico pensar que la existencia del Estado de alarma para la gestión de la crisis sanitaria puede encajar en las previsiones que establecen.

Pero a pesar de todo ello es indudable que la prohibición debe entenderse como una posibilidad a contemplar sólo en aquellos casos en que no sea posible acudir a una alternativa menos drástica. Así lo interpreta también el Tribunal Constitucional al afirmar que “*el ejercicio de este derecho fundamental se impone por su eficacia inmediata y directa (arts. 9.1 y 10.1 C.E.), sin que pueda conceptuarse como un derecho de configuración legal -sino tan sólo de efectuar una declaración de ciencia o de conocimiento a fin de que la Autoridad administrativa pueda adoptar las medidas pertinentes para posibilitar tanto el ejercicio en libertad del derecho de los manifestantes como la protección de los derechos y bienes de la titularidad de terceros, estando legitimada, en orden a asumir tales objetivos, a modificar las condiciones de ejercicio del derecho de reunión e incluso, a prohibirlas, previa la realización siempre del oportuno juicio de proporcionalidad y en esta última solución extrema...*”<sup>30</sup> Observamos que entiende también esta opción como la última a la que acudir siempre que no haya sido posible objetivamente evitar la peligrosidad para las personas. Pero, incluso cuando exista previsión de que puede revestir peligrosidad, señala que se deben buscar aquellas medidas que permitan el ejercicio del derecho: “*incluso en los supuestos en los que existan razones fundadas de que una concentración puede producir alteraciones del orden público con peligro para personas y bienes, la autoridad gubernativa, aplicando*

---

<sup>30</sup> Vid nota 9.

*críterios de proporcionalidad, antes de prohibirla deberá utilizar, si ello es posible, la facultad que le reconoce el art. 10 de la Ley Orgánica 9/1983 y proponer las modificaciones de fecha, lugar o duración al objeto de que la reunión pueda celebrarse”.*<sup>31</sup>

En consecuencia, hemos comprobado que es imprescindible que la autoridad gubernativa utilice su potestad de “*proponer la modificación de la fecha, lugar, duración o itinerario de la reunión o manifestación*”, tal y como establece el artículo 10 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión.<sup>32</sup>

Teniendo en cuenta también que estamos ante un derecho fundamental que, en su concepción como tal, merece un respeto y una protección cualificada, por lo que es estrictamente necesario tener una especial cautela al limitar su ejercicio y, más aún, a la hora de prohibirlo.

Entendemos de esta manera que se debe buscar la armonización entre el derecho de reunión y otros derechos o situaciones con los que pueda entrar en conflicto, existiendo ya experiencias en este sentido como una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón que revocó una prohibición de una manifestación pero señalando que “*deberá estar limitada a la participación de 60 ciudadanos, en vehículo particular, cubierto, turismo, con un único ocupante en cada uno, sin que sea admisible la participación en otro tipo de vehículo no cubierto, esto es, motocicleta o bicicleta, por la posibilidad de contagio al exterior*”.<sup>33</sup>

#### 3.4. ¿Puede cuestionarse la decisión de la autoridad gubernativa? Y, si es así, a través de qué remedios procesales y con qué argumentos jurídicos.

Partimos aquí de una base lógica como es la que supone que la realización de una manifestación en un lugar de tránsito público se realiza en conexión con una situación concreta, lo que supone que sólo se entiende en relación a un momento y lugar puntuales.

---

<sup>31</sup> Vid nota 10.

<sup>32</sup> Presno Linera, Miguel Ángel (2020) Coronavirus SARS-CoV-2 y derechos fundamentales (14): comentario al Auto del Tribunal Constitucional sobre la prohibición de una manifestación el 1 de mayo. Disponible en: <https://presnolinera.wordpress.com/2020/05/02/coronavirus-sars-cov-2-y-derechos-fundamentales-14-comentario-al-auto-del-tribunal-constitucional-sobre-la-prohibicion-de-una-manifestacion-el-1-de-mayo/>

<sup>33</sup> STSJ de Aragón (Sección nº 1 de la Sala de lo Contencioso-administrativo) nº 000151/2020, de 30 de abril. ES:TSJAR:2020:224

La importancia de resaltar este aspecto reside en que parece evidente imaginar que debe existir un mecanismo ágil que permita cuestionar esa decisión en un tiempo que no sea obstativo, en el caso en el que lo resuelto contradiga a la autoridad gubernativa, para la celebración de la pretendida manifestación. Sólo existe una manera de responder a estas exigencias y es a través de la existencia de un procedimiento específico para la tutela del derecho de reunión.

A este respecto debemos remitirnos a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que dentro del Capítulo I del Título V dedicado a la protección para los derechos fundamentales de la persona, regula en el artículo 122 el procedimiento al que hacíamos referencia en el párrafo precedente. Procedimiento éste, que no es otra cosa que una versión *ad hoc* del procedimiento de carácter preferente y sumario para la protección de los derechos fundamentales, como el propio nombre del Título establece.

**“Artículo 122.**

*1. En el caso de prohibición o de propuesta de modificación de reuniones previstas en la Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Reunión que no sean aceptadas por los promotores, éstos podrán interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal competente. El recurso se interpondrá dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de la prohibición o modificación, trasladándose por los promotores copia debidamente registrada del escrito del recurso a la autoridad gubernativa, con el objeto de que ésta remita inmediatamente el expediente.*

*2. El Secretario judicial, en el plazo improrrogable de cuatro días, y poniendo de manifiesto el expediente si se hubiera recibido, convocará al representante legal de la Administración, al Ministerio Fiscal y a los recurrentes o a la persona que éstos designen como representante a una audiencia en la que el Tribunal, de manera contradictoria, oirá a todos los personados y resolverá sin ulterior recurso.*

*En cuanto se refiere a la grabación de la audiencia y a su documentación, serán aplicables las disposiciones contenidas en el artículo 63.*

*3. La decisión que se adopte únicamente podrá mantener o revocar la prohibición o las modificaciones propuestas.”*

Como podemos observar, estamos ante un procedimiento que se puede iniciar, en el supuesto de que no se permita la realización de la manifestación en cuestión, o incluso en

supuestos en los que se haya resuelto, no con una prohibición, si no con una modificación de la misma, por parte de los promotores de los que se trate ( la Asociación “Por un Mundo Mejor” en nuestro caso) ante el Tribunal Superior de Justicia que en cada caso corresponda (en el de Castilla y León si partimos del supuesto planteado al comienzo del presente trabajo).

Por su parte, en cuanto a los plazos, estamos ante tiempos brevísimos como resultado de lo expuesto al inicio del presente apartado. En particular, el recurso contencioso-administrativo se debe interponer dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de la decisión por la que se prohíba o se modifique el tiempo y/o lugar de la manifestación. Una vez interpuesto, el procedimiento se debe llevar a cabo en un plazo “improrrogable” de cuatro días.

En el apartado segundo del referido artículo se establece que la Sala del Tribunal Superior de Justicia *oír*á al recurrente, al representante de la Administración y al Ministerio Fiscal, ya que no debemos olvidar que estamos tratando un supuesto relativo a derechos fundamentales.

En este tipo de procedimiento, el Tribunal resolverá de manera inmediata y, con la única excepción del recurso de amparo, se establece que no cabrá ulterior recurso.

Es preciso detenerse en el apartado tercero del artículo, porque establece de manera palmaria que el Tribunal exclusivamente podrá *mantener o revocar la prohibición o las manifestaciones propuestas*. Esto supone que, aunque como veremos, en varias sentencias los Tribunales recogen la falta de buen hacer de las autoridades gubernativas al no proponer alternativas más adecuadas al momento y a las exigencias concretas y sólo limitarse a la prohibición, nada podrán hacer al respecto lejos de revocar esa decisión o, ponderando las circunstancias que concurran, mantenerlas igualmente.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Díez-Picazo Giménez, L. M. (2018) Comentarios a la Constitución Española. Directores: Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer María Emilia Casas Baamonde Tomo I Conmemoración del XL aniversario de la Constitución. Páginas 645-652. Disponible en: [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/abrir\\_pdf.php?id=PUB-PB-2018-94\\_1](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-PB-2018-94_1)

### 3.5. ¿Cómo afecta a esta cuestión el Auto del Tribunal Constitucional de 30 de abril del que se habla en las noticias?

Nos encontramos ante una situación similar en la que ante la prohibición de realizar una manifestación por la Subdelegación del Gobierno en Vigo y la posterior sentencia que la mantenía por parte de Tribunal Superior de Justicia de Galicia, los promotores de la mencionada manifestación decidieron presentar un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

Como se trata de un caso en el que también se ha entendido vulnerado el derecho de reunión y se ha producido en el marco del estado de alarma y de la misma situación sanitaria, conviene analizar los argumentos que utiliza el Tribunal Constitucional en su Auto con el fin de determinar si es susceptible invocarlos en una eventual contestación por parte de la Abogacía del Estado a nuestro posible recurso.

Se invocaba en la demanda una vulneración tanto del derecho fundamental de reunión como del de libertad sindical, por entender que el Real Decreto que establecía el estado de alarma no implicaba una suspensión de tales derechos, si no que de manera errónea se entendía que el derecho de libre circulación (expresamente limitado en el mencionado Real Decreto) supone un “presupuesto habilitador” del derecho de manifestación que aquí nos interesa.

El resultado fue la inadmisión del recurso con la fecha mencionada en el encabezamiento del apartado presente.

Es la propia Sala la que afirma que la resolución de la Subdelegación resulta ciertamente ambigua, pero de una manera que no podemos calificar sino como extraña, entiende que esa ambigüedad se subsana a través de una motivación suficiente en la sentencia que se buscaba impugnar. El adjetivo utilizado responde a que es el mismo Tribunal el que considera que los tribunales deben controlar la falta de motivación de las resoluciones de la administración, pero no subsanándola, si no sólo determinando si en realidad ha resultado una motivación suficiente o no.

A raíz de la duda sobre la eventual lesión al derecho fundamental de que se trata, la Sala actúa aplicando un test de proporcionalidad resultando en la consideración de que el fin perseguido con la prohibición es legítimo por entender que *“ante la falta de garantías de seguridad en una situación de máximo contagio, ha de primar la protección del derecho a la salud, estrechamente conectado con*

*el derecho a la vida y a la integridad física, y la defensa de un sistema de asistencia sanitaria que podría colapsar si no se detiene la propagación del virus”.*

Para apoyar su planteamiento, la Sala explica que no se preveían medidas de previsión del contagio del virus, ni si quiera entrando en la ausencia de propuestas de alternativas por parte de la Administración recurrida. Para reforzar aún más su punto de vista, considera que es inevitable la posibilidad de que se produjera *“una concentración de personas en el momento previo a la convocatoria y en el momento sucesivo de retorno a los lugares de origen, que contribuyese a activar la escalada exponencial de contagios”*. Además, aduce un argumento que se antoja totalmente fuera de lugar, tanto por la dimensión de la manifestación pretendida como por la experiencia práctica que ha habido a lo largo de nuestra historia democrática en manifestaciones y aglomeraciones de personas enormes por el centro de las ciudades. Nos referimos a que se dice que la concentración puede provocar *“una posible repercusión en la asistencia sanitaria, al incidir sobre el tráfico y traslado de enfermos”*, porque *“el itinerario elegido por los convocantes supone ocupar durante varias horas la vía principal de circulación automovilística en Vigo, dividiendo la ciudad en dos y, eventualmente, limitando el acceso a los hospitales que se encuentran en la zona alta de la ciudad de las personas que viven en la zona más cercana a la costa”*.

Por todos lo expuesto, considera la Sala que no se produce la lesión aducida del Art. 21 CE y, como resultado, inadmite el recurso.<sup>35</sup>

Por lo que se refiere a los intereses de nuestro caso, consideramos que las razones esgrimidas por el Tribunal Constitucional no serían de aplicación. En primer lugar, ya que se ha procedido a proponer medidas que, según el estado del conocimiento en el que nos movíamos, ofrecía garantías que eran objetivamente eficaces para evitar el contagio. Por lo tanto, no sería válido el argumento del Tribunal Constitucional de que existe una falta de garantías ya que para eso se debería justificar esa afirmación de manera fehaciente y no basándose en meras conjeturas, ya que en palabras del propio Tribunal: *“no basta con que existan dudas sobre si el derecho de reunión pudiera producir efectos negativos, debiendo presidir toda actuación limitativa del mismo el principio o criterio de favorecimiento del derecho de reunión ... de manera que solamente razones convincentes e imperativas pueden justificar las restricciones a esa libertad (STC*

---

<sup>35</sup> Bilbao Ubillos, J.M. (2020). La libertad de reunión y manifestación en tiempos de pandemia. Biglino Campos, P.; Durán Alba, F. Los Efectos Horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional, Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.  
DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC20.0013>

170/2008, FJ 3)” (STC 96/2010, de 15 de noviembre, FJ 3, relativa al ejercicio del derecho de manifestación durante la jornada de reflexión), en aplicación del principio favor libertatis. Los actos que introduzcan medidas limitadoras han de fundamentarse, pues, en datos objetivos suficientes derivados de las circunstancias concretas de cada caso (STC 301/2006, 23 de octubre, FJ 2).<sup>36</sup>

Ante la flagrante imposibilidad de demostrar objetivamente que las medidas pueden no resultar suficientes, como vemos, debe imperar el principio de *favor libertatis* y permitirse la celebración de la manifestación.

Del mismo modo que si entiende la autoridad gubernativa que se pueden producir problemas al inicio o al final de la concentración o que se podría provocar un efecto negativo en la circulación rodada por la ciudad, antes de llevar a cabo la prohibición, debería proponer una alternativa en el ejercicio de la potestad que le reconoce tanto la ley reguladora del derecho de reunión como en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que específicamente señala que la *Autoridad administrativa pueda adoptar las medidas pertinentes para posibilitar tanto el ejercicio en libertad del derecho de los manifestantes como la protección de los derechos y bienes de la titularidad de terceros, estando legitimada, en orden a asumir tales objetivos, a modificar las condiciones de ejercicio del derecho de reunión e incluso, a prohibirlas, previa la realización siempre del oportuno juicio de proporcionalidad y en esta última solución extrema...*<sup>37</sup>

Siendo aún más evidente cuando nuestro supuesto versa sobre una concentración que no tiene la necesidad imperiosa de celebrarse en un día concreto (como si que ocurre con las que llevan a cabo el 1 de mayo) ni en un horario determinado. Por lo que es evidente la falta de diligencia en la actuación de la administración en el ejercicio de sus competencias, que un Tribunal no puede refrendar porque supondría vulnerar tanto el derecho constitucionalmente reconocido, como los propios pronunciamientos del Tribunal Constitucional, como acabamos de comprobar.

### 3.6. ¿El letrado considera que la causa es viable?

Tanto en este como en cualquier otro caso que se nos presente, debemos analizarlo pormenorizadamente y hacer entender a nuestro cliente las posibilidades reales que existen

---

<sup>36</sup> Vid nota 7.

<sup>37</sup> Vid nota 9.

tratando de explicar tanto los puntos fuertes como las posibles debilidades y problemas que pensamos que se pueden presentar. En función de todo ello, procederemos a emitir un juicio de valor y asesoraremos al cliente sobre lo que creemos que será una actuación más correcta.

Si, tras realizar lo anterior, consideramos que la causa es viable y el cliente está de acuerdo, procederemos a iniciar el trámite que corresponda.

En este caso en concreto, una vez examinado todo lo anterior, convenimos en que existen posibilidades reales de obtener un resultado positivo y, por lo tanto, presentaríamos un escrito como el siguiente.

#### 4) Escrito de interposición del recurso.

### **A LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE VALLADOLID TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CASTILLA Y LEÓN**

---

Don Pelayo López Prieto Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de la Asociación “Por un Mundo Mejor” ante la Sala comparezco y, como mejor proceda en Derecho, DIGO:

Que, por medio del presente escrito, y al amparo de lo previsto en el artículo 122 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, interpongo recurso contencioso-administrativo contra la resolución del Subdelegado del Gobierno en Valladolid en virtud de la cual se acordaba la prohibición de la manifestación convocada para el próximo día 18 de mayo, a las 12:00 horas, en base a los siguientes hechos y fundamentos de derecho.

### **HECHOS**

**PRIMERO.-** En fecha 4 de mayo se solicitó autorización para la manifestación convocada por la Asociación “Por un Mundo Mejor” a celebrar el próximo día 18 de mayo a las 12:00 horas, comunicación ésta que se cursó con antelación de diez días naturales a que se refiere

el artículo 8 de la Ley Orgánica 9/1983, sin que concurrieran causas especiales de peligrosidad o que pudiesen provocar alteraciones de orden público, al ser una manifestación pacífica y de carácter reivindicativo.

Esto es así debido a que en la solicitud se incluyeron diferentes cláusulas que en todo momento mostraron la decisión de adaptarse a lo que las autoridades sanitarias recomendaban para evitar la propagación del coronavirus causante de la enfermedad Covid-19. Aportamos dicha solicitud en la que se pueden comprobar las medidas propuestas como

**DOCUMENTO N°1.**

Entre las medidas a adoptar estaban todas y cada una las que las autoridades consideran a esta fecha necesarias, siendo importante resaltar que estamos ante una manifestación de una Asociación compuesta por profesionales del ámbito sanitario, los cuales están totalmente familiarizados con los protocolos y concienciados con la situación por la que se atraviesa, siendo difícilmente imaginable que un grupo de personas que trabajan constantemente respetando esas medidas vayan a no observarlas en un momento de reivindicación en el que estarán en el ojo de la opinión pública.

**SEGUNDO.-** La subdelegación del Gobierno en Valladolid acordó, con resolución de fecha 7 de mayo de 2020, la prohibición de la manifestación, alegando como base principal que no se garantizaba la seguridad de los asistentes y, como consecuencia directa de esta situación, la de la ciudadanía en general.

Argumenta la Subdelegación del Gobierno en su resolución que se trata de medidas insuficientes en relación con la magnitud de la situación sanitaria actual. Esta afirmación resulta ciertamente incongruente si atendemos a las instrucciones emitidas por las autoridades sanitarias, más aún cuando en la solicitud se manifiesta la voluntad de mi cliente de adaptarse a todas aquellas indicaciones que la autoridad administrativa hubiera considerado oportunas. Posteriormente en los fundamentos de derecho ahondaremos en el presente aspecto. Aportamos la resolución de la Subdelegación como **DOCUMENTO N°2.**

**TERCERO.-** Es notorio que la presente prohibición supone un menoscabo desproporcionado al ejercicio del derecho constitucional reconocido en el artículo 21.2 de nuestra Constitución Española, así como a otros que guardan relación con el mismo tal y

como es la libertad de expresión. En consecuencia, a través de la vulneración del derecho de reunión se está vulnerando la libertad de expresión como argumentaremos en los fundamentos jurídicos.

A los anteriores hechos son de aplicación los siguientes

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **I**

#### **PROCESALES**

1.- El conocimiento de este asunto le corresponde a la Sala a la que nos dirigimos tal y como se desprende del artículo 10.1 h) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa que establece que entre las competencias de Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia se encuentra *“La prohibición o la propuesta de modificación de reuniones previstas en la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, Reguladora del Derecho de Reunión”*.

2.- En cuanto a la legitimación activa de la Asociación procede de la condición de la condición de promotora de la Asociación, encontrando fundamento para ello en el artículo 122 LJCA cuando dice *“En el caso de prohibición o de propuesta de modificación de reuniones previstas en la Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Reunión que no sean aceptadas por los promotores, éstos podrán interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal competente.”* Además de haber cumplido con el límite temporal que establece el mismo precepto para la interposición del recurso de 48 desde la notificación prohibición para llevar a cabo la manifestación. Como podemos observar la resolución de la Subdelegación del Gobierno es del 7 de mayo de 2020 y el presente escrito es de fecha 8 de mayo de 2020, quedando patente que se ha cumplido con el requisito.

En cuanto a la legitimación pasiva, por su parte, proviene de la condición de Administración del órgano del que deviene la resolución a la que se refiere el recurso, en este caso, la Subdelegación del Gobierno de Valladolid.

3.- En lo relativo al procedimiento se llevará a cabo en los términos descritos en el ya mencionado artículo 122 LJCA.

## II

### FONDO DEL ASUNTO

#### **PRIMERO.- Nulidad de pleno Derecho de la prohibición.**

##### **I.- Falta de título jurídico para la prohibición.**

No debemos olvidar en ningún momento que estamos ante un derecho fundamental, lo cual hace imprescindible la existencia de un marco legal que ampare una decisión que afecte a su ejercicio. El propio Tribunal Constitucional establece en su sentencia 49/1999 de 5 de abril *“Toda injerencia estatal en el ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas, que limite y condicione su ejercicio, precisa una habilitación legal”*.<sup>38</sup>

Por consiguiente, es necesario aclarar que el estado de alarma no sirve para cumplir con ese requisito, pues el artículo 55 de la Constitución no reconoce esta posibilidad cuando señala que *“1. Los derechos reconocidos en los artículos 17, 18, apartados 2 y 3, artículos 19, 20, apartados 1, a) y d), y 5, artículos 21, 28, apartado 2, y artículo 37, apartado 2, podrán ser suspendidos cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio en los términos previstos en la Constitución. Se exceptúa de lo establecido anteriormente el apartado 3 del artículo 17 para el supuesto de declaración de estado de excepción. 2. Una ley orgánica podrá determinar la forma y los casos en los que, de forma individual y con la necesaria intervención judicial y el adecuado control parlamentario, los derechos reconocidos en los artículos 17, apartado 2, y 18, apartados 2 y 3, pueden ser suspendidos para personas determinadas, en relación con las investigaciones correspondientes a la actuación de bandas armadas o elementos terroristas. La utilización injustificada o abusiva de las facultades reconocidas en dicha ley orgánica producirá responsabilidad penal, como violación de los derechos y libertades reconocidos por las leyes.”*

Además, el artículo 11 de la 3. Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio establece que durante el estado de alarma se podrá *“limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos”*. Por consiguiente, una prohibición del ejercicio del derecho no está amparada por este mecanismo, a pesar de ser esta una de las razones que se aduce en la resolución de la Subdelegación.

Del mismo modo, el propio Tribunal Constitucional ampara nuestra tesis cuando específicamente se pronuncia diciendo *“A diferencia de los estados de excepción y de sitio, la*

---

<sup>38</sup> Vid nota 13.

*declaración del estado de alarma no permite la suspensión de ningún derecho fundamental (art. 55.1 CE contrario sensu)...” en su sentencia 83/2016, de 28 de abril<sup>39</sup>.*

De ello se desprende que la declaración del estado de excepción sí que habría supuesto una habilitación legal adecuada en la que escudarse para tomar una decisión en la dirección que ha seguido la Subdelegación del Gobierno. Sin embargo, como hemos demostrado, el estado de alarma no supone *per se* una justificación para una prohibición que afecta al derecho de reunión.

## **II.-Falta de juicio de proporcionalidad y constitucionalidad en la limitación a la manifestación.**

Argumenta la autoridad administrativa que el artículo 7 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo por el que se aprueba el estado de alarma establece una relación de actividades excluidas de la limitación a la libre circulación que este precepto lleva a cabo y entre ellas no se encuentra la de realizar manifestaciones. Esta circunstancia no puede ser una razón para justificar la prohibición puesto que, en nuestro derecho, en lo relativo a los derechos fundamentales, impera el principio de que lo que no está expresamente prohibido, está permitido. Pasar por alto esta circunstancia redundaría en una innegable inseguridad jurídica para los ciudadanos debido a que, además de limitar excesivamente sus derechos y libertades, no sabrían nunca cuándo la autoridad competente va a permitir o no una de sus actuaciones en ejercicio de sus derechos fundamentales.

La desproporcionalidad que alegamos se hace evidente si pensamos en situaciones cotidianas que sí están permitidas, tales como acudir al trabajo o entrar en supermercados y otros espacios cerrados de análogas características y se esté prohibiendo la realización de una manifestación al aire libre en la que se observarían todas las medidas sanitarias. Más aún cuando vemos que la propia administración realiza caravanas simbólicas de apoyo a estos profesionales, que no es sino una modalidad de concentración que también se podría haber planteado por la Subdelegación.

Ante estas circunstancias, resulta necesaria la invocación del principio de ‘favor libertatis’ en virtud del cual, ante una situación en la que se carezca de datos objetivos que justifiquen una prohibición, se debe actuar permitiendo el ejercicio del derecho.

---

<sup>39</sup> Vid nota 12.

Así lo ha recordado el Tribunal Constitucional en numerosas sentencias como la 193/2011, de 12 de diciembre “Y en este sentido “no basta con que existan dudas sobre si el derecho de reunión pudiera producir efectos negativos, debiendo presidir toda actuación limitativa del mismo el principio o criterio de favorecimiento del derecho de reunión ... de manera que solamente razones convincentes e imperativas pueden justificar las restricciones a esa libertad (STC 170/2008, FJ 3)” (STC 96/2010, de 15 de noviembre, FJ 3, relativa al ejercicio del derecho de manifestación durante la jornada de reflexión), en aplicación del principio favor libertatis. Los actos que introduzcan medidas limitadoras han de fundamentarse, pues, en datos objetivos suficientes derivados de las circunstancias concretas de cada caso (STC 301/2006, 23 de octubre, FJ 2).”<sup>40</sup> Así vemos que no se puede entender que las dudas existentes, ya sean sobre la eficacia de las medidas o sobre la interpretación de un precepto pueden utilizarse como base para prohibir el ejercicio de un derecho fundamental, siendo necesarios datos objetivos que avalaran esa decisión, circunstancia que es indudablemente aquí no se produce.

### **III.-Falta de búsqueda de alternativas.**

Retomando la línea argumental que venimos siguiendo, la prohibición del ejercicio de un derecho fundamental requiere de una argumentación bien motivada y que se base en datos concretos y objetivos. Cuando la prohibición que estamos tratando está basada en simples contingentes y razones abstractas. Una vez hemos analizado cómo estas dudas no pueden dar lugar a la prohibición, debemos hacer referencia a una de las potestades de la autoridad gubernativa, como es la de proponer medidas alternativas. En el caso de que la administración considere que esas dudas tienen especial relevancia siempre debe proponer a los promotores la adopción de medidas alternativas o complementarias que las disipen. Esta potestad aparece regida en el artículo 10 la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión que señala que “Si la autoridad gubernativa considerase que existen razones fundadas de que puedan producirse alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes, podrá prohibir la reunión o manifestación o, en su caso, proponer la modificación de la fecha, lugar, duración o itinerario de la reunión o manifestación. La resolución deberá adoptarse en forma motivada y notificarse en el plazo máximo de setenta y dos horas desde la comunicación prevista en el artículo 8, de acuerdo con los requisitos establecidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.”

---

<sup>40</sup> Vid nota 7

Esta previsión provoca que la posibilidad de prohibir la celebración de la manifestación quede relegada a un último reducto en el que no quepa tomar ninguna medida que permita compatibilizar el derecho en juego con la situación actual. Este argumento lo refrenda el Alto Tribunal cuando recuerda que *“no se trata de interesar solicitud de autorización alguna (art. 3, L. O. 9/1983), pues el ejercicio de este derecho fundamental se impone por su eficacia inmediata y directa (arts. 9.1 y 10.1 C.E.), sin que pueda conceptuarse como un derecho de configuración legal -sino tan sólo de efectuar una declaración de ciencia o de conocimiento a fin de que la Autoridad administrativa pueda adoptar las medidas pertinentes para posibilitar tanto el ejercicio en libertad del derecho de los manifestantes como la protección de los derechos y bienes de la titularidad de terceros, estando legitimada, en orden a asumir tales objetivos, a modificar las condiciones de ejercicio del derecho de reunión e incluso, a prohibirlas, previa la realización siempre del oportuno juicio de proporcionalidad y en esta última solución extrema...”*<sup>41</sup> (STC 59/1990, de 29 de marzo). Relacionando esta previsión con nuestro supuesto, la voluntad mostrada por mi representada de adoptar aquellas medidas que las autoridades indicasen, evidencia la falta de diligencia en la actuación administrativa que, ni ha motivado de modo suficiente por qué entiende que las medidas pueden no ser eficaces, ni ha buscado las alternativas posibles para adecuar la realización de la manifestación a sus criterios.

Pero incluso aunque se entienda que la celebración de la manifestación reviste cierta peligrosidad para las personas, afirma el Tribunal Constitucional que se deben buscar las alternativas que corresponda: *“incluso en los supuestos en los que existan razones fundadas de que una concentración puede producir alteraciones del orden público con peligro para personas y bienes, la autoridad gubernativa, aplicando criterios de proporcionalidad, antes de prohibirla deberá utilizar, si ello es posible, la facultad que le reconoce el art. 10 de la Ley Orgánica 9/1983 y proponer las modificaciones de fecha, lugar o duración al objeto de que la reunión pueda celebrarse”*.<sup>42</sup> (STC 66/1995, de 8 de mayo). Por lo tanto, ante la ausencia de cualquier tipo de alternativa por parte de la Administración, resulta necesario revocar la prohibición y permitir la celebración de la concentración.

Por último señalar que existen experiencias en otras Comunidades Autónomas, en este caso en la de Aragón, en la que el Tribunal Superior de Justicia, tuvo en cuenta esta situación y levantó la prohibición pero estableciendo una serie de medidas de necesario cumplimiento: *“deberá estar limitada a la participación de 60 ciudadanos, en vehículo particular, cubierto, turismo, con un único ocupante en cada uno, sin que sea admisible la participación en otro tipo de vehículo no cubierto, esto*

---

<sup>41</sup> Vid nota 9.

<sup>42</sup> Vid nota 10.

*es, motocicleta o bicicleta, por la posibilidad de contagio al exterior*".<sup>43</sup> (STSJ de Aragón nº 000151/2020, de 30 de abril).

A mayor abundamiento, podemos encontrar experiencias en otros países de la Unión Europea en este sentido. A modo de ejemplo, citaremos la sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán de 15 de abril de 2020, que afirmaba la necesidad de tratar de hacer compatibles el ejercicio del derecho a manifestarse con la salud pública.

#### **IV.- Nulidad radical de la resolución por vulneración de los derechos fundamentales recogidos en los artículos 21 y, en relación con él, del artículo 20.**

Como hemos podido analizar se ha producido una vulneración del derecho de reunión, pero al no ser éste un derecho aislado, su menoscabo, produce a su vez el de la libertad de expresión.

Estos derechos son inseparables, hasta el punto de que el Tribunal Constitucional considera que el derecho de reunión *“es una manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercitada a través de una asociación transitoria, siendo concebido por la doctrina científica como un derecho individual en cuanto a sus titulares y colectivo en su ejercicio, que opera a modo de técnica instrumental puesta al servicio del intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas o reivindicaciones, constituyendo, por lo tanto, un cauce del principio democrático participativo...”*<sup>44</sup> (STC 170/2008, de 15 de diciembre).

Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha defendido en numerosas sentencias *“la protección de las opiniones y de la libertad de expresarlas constituye uno de los objetivos de la libertad de reunión”*<sup>45</sup> (STEDH caso Stankov, de 2 de octubre de 2001, § 85) y añade que *“la libertad de expresión constituye uno de los medios principales que permite asegurar el disfrute efectivo del derecho a la libertad de reunión y de asociación”*.<sup>46</sup> (STEDH caso Rekvényi, de 20 de mayo de 1999, § 58).

---

<sup>43</sup> Vid nota 12.

<sup>44</sup> Vid nota 20.

<sup>45</sup> Vid nota 21.

<sup>46</sup> Vid nota 22.

Podemos comprobar como se trata de derechos que no se pueden concebir sin tener en cuenta el otro y, por tanto, la vulneración de uno conlleva la del otro necesariamente. Además, el Parlamento Europeo ha señalado, en una reunión de la comisión de Libertades Civiles, el 23 de abril, la importancia de proteger el ejercicio de los derechos fundamentales en los Estados Miembros, especialmente en un momento como el que atravesamos en el que existe riesgo de un abuso de poder por parte de las autoridades.

**SEGUNDO.- COSTAS.-** Conforme al art. 139 de la Ley Procesal, se interesa la condena en costas a la Administración demandada.

Por lo expuesto,

**A LA SALA SUPLICO:** tenga por presentado este escrito con sus copias y documentos que se acompañan, lo admita, y en su virtud, tras seguir el procedimiento por sus trámites, dicte sentencia por la que, declarando la inadecuación a derecho las Resolución de 7 de mayo de 2020 de la Subdelegación del Gobierno en Valladolid, LO ANULE Y DEJE SIN EFECTO en todos sus términos. Todo ello con imposición de costas la Administración demandada. Es Justicia que pido en Valladolid, a 8 de mayo de 2020.

**OTROSÍ DIGO:** Que adjunto a este escrito presento copia del recurso para que, una vez se haya registrado, me sea devuelta a fin de dar traslado de la misma a la Autoridad Gubernativa, al objeto de que ésta remita inmediatamente el expediente a este Tribunal.

## 5) Conclusiones y opinión personal.

Una vez hemos procedido al estudio de las normas y de la jurisprudencia, así como de la bibliografía citada, podemos extraer las siguientes conclusiones respecto al tema planteado:

- 1- La salvaguarda de los derechos fundamentales en general y, del derecho de reunión en particular, es indispensable para cualquier democracia. Esto es así debido a que debemos garantizar la posibilidad de expresar las distintas opiniones que coexisten en nuestra sociedad, encontrándonos ante un instrumento indispensable de participación ciudadana, pero siempre sometido a ciertos límites. Por todo ello,

nuestro TC se ha encargado en diferentes pronunciamientos de dar respuesta a todas las dudas que se han podido suscitar. Sin embargo, es preciso tener en cuenta lo novedoso de la situación que atravesamos y, en consecuencia, analizar pormenorizadamente los nuevos problemas jurídicos que han aparecido y pueden aparecer.

- 2- El estado de alarma no es el marco jurídico idóneo para amparar limitaciones o prohibiciones relacionadas con derechos fundamentales. Aunque, teniendo en cuenta que las propias normas recogen situaciones de normalidad constitucional en las que se pueden dar estas situaciones, la realidad que provoca la adopción de este estado de alarma, que no el propio estado de alarma en sí, puede servir como base para una hipotética justificación a la hora de tomar medidas restrictivas de estos derechos, pero siempre que se haga de un modo debidamente justificado y razonado y agotada cualquier alternativa posible.
- 3- Dentro del procedimiento de carácter preferente y sumario para la protección de los derechos fundamentales, encontramos uno específico para la protección del derecho fundamental que nos ocupa, regulado en el art. 122 LJCA. Esto se debe a las peculiaridades del derecho en cuestión, relacionado con un momento y lugar concreto, lo que hace necesaria la existencia de un mecanismo que permita obtener una respuesta de una manera mucho más ágil de lo habitual y que encuentra solución a través del procedimiento mencionado.
- 4- Con relación a una cuestión de una índole similar, el TC se pronunció en un Auto de 30 de abril al respecto. Con todo el respeto que merece el Tribunal al que hacemos referencia, consideramos que algunos razonamientos no son suficientemente argumentados para la gravedad de la situación planteada. Y es que nos parece enormemente necesario un intento de adopción de medidas alternativas, una justificación mayor de por qué no se entienden suficientes las planteadas, el acudir a una exposición menos artificiosa de los motivos de la denegación de autorización, un análisis más en profundidad de la circunstancia concreta con todas las vicisitudes que la rodean y, en definitiva, no hacer cargar a los promotores de que se trata con la falta de diligencia que, a nuestro entender, ha presidido la actuación de la Administración.

### **Conclusión general.**

La crisis ocasionada por la Covid-19 ha puesto en jaque a la sociedad en su conjunto y la esfera jurídica no iba a quedar exenta. Por el contrario, se han suscitado dudas prácticamente a diario con actuaciones que han causado polémicas y desconcierto.

El derecho de reunión, en concreto con el objeto de llevar a cabo manifestaciones, era impensable que, con la base expuesta en el párrafo anterior, no saliera a colación en algún momento. Efectivamente así fue, en numerosas ocasiones y con resultados diversos. Esto es lógico si tenemos en cuenta que la situación cambia día a día, debido a un conocimiento cada vez mayor, lo que hace que, cada vez, se puedan tomar decisiones más razonadas y con mayor fundamento.

### **Opinión personal.**

A nuestro juicio hemos atravesado situaciones que han producido una gran inseguridad jurídica.

Ya sea por desconocimiento, necesidad de agilidad en los pronunciamientos o presión social, no entendemos en muchas ocasiones los pronunciamientos de los Tribunales en relación con derechos tan estrictamente protegidos. Y es que consideramos que se ha faltado en diferentes momentos al principio de *“favor libertatis”* y la prohibición del derecho fundamental no ha sido utilizada como último reducto. No se puede si no proponer cualquier tipo de medida, por muy estricta que sea, que permita la celebración de la manifestación y, luego, ya quedará en manos de los promotores el acatarla o reclamar al respecto. En este caso, sería más entendible un posible fallo dirigido a mantener esas medidas alternativas porque se podría justificar en minimizar al máximo las posibilidades de contagio, pero nunca la suspensión del derecho cuando no se ha tratado de buscar una vía que permitiera su ejercicio.

En resumen, a pesar del conocimiento de la gravedad del momento que hemos atravesado y que atravesamos, no cabe una prohibición indiscriminada de un derecho fundamental como el que tratamos, mucho menos tratándose de un derecho que puede adaptarse a alternativas de una manera relativamente sencilla.

## 6) Bibliografía y jurisprudencia

- Arbós, X. (2020), “*Derechos fundamentales y crisis sanitaria*”. Disponible en: <https://www.elperiodico.com/es/opinion/20200331/articulo-xavier-arbos-derechos-fundamentales-crisis-sanitaria-7912195>
- Arnaldo, E., (2020) "*Salus populi est lex, sed lex superior est constitutio*. El ejercicio del derecho de manifestación en el estado de alarma", *Diario La Ley*, nº 9645, 19 de mayo de 2020
- Bacigalupo, M. (2020). “*Estado de alarma y confinamiento domiciliario: sí, es lícito*”. Disponible en: [https://www.fidefundacion.es/Estado-de-alarma-y-confinamiento-domiciliario-si-es-licito\\_a1232.html](https://www.fidefundacion.es/Estado-de-alarma-y-confinamiento-domiciliario-si-es-licito_a1232.html)
- Barceló i Serramalera, M. (2013). Las Libertades de Expresión y de Reunión en la Constitución Española: breve apunte sobre los “escraches” como punto de confluencia entre ambas libertades. *España Jurídica. Journal of Law* Vol. 14 Núm. 3 Pág. 29-56.
- Bilbao Ubillos, J.M. (2020). La libertad de reunión y manifestación en tiempos de pandemia. Biglino Campos, P.; Durán Alba, F. Los Efectos Horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional, Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza. DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC20.0013>
- Carmona, A.M., (2020) "Estado de alarma y derecho de manifestación en España", *Blog Agenda Pública*, 4 de mayo de 2020.
- Costa, J.P. La Libertad de Expresión según la Jurisprudencia el Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo\*. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r27016.pdf>

- Cotino L., "La posible constitucionalidad de las manifestaciones bajo el Covid 19 y del decreto de alarma para el Tribunal Constitucional", en [www.derechosocovid.com](http://www.derechosocovid.com), 1 de mayo de 2020
- Cotino, L., "Confinamientos, libertad de circulación y personal, prohibición de reuniones y actividades y otras restricciones de derechos por la pandemia del Coronavirus", *Diario La Ley*, nº 9608, 6 de Abril de 2020
- Cotino, L., "El TC, las manifestaciones y la constitucionalidad del confinamiento", *El Confidencial*, 4 de mayo de 2020
- Díaz Revorio. F. J. (2020). Blog "Cosas de Juristas". Disponible en: <https://javierdiazrevorio.com/cosas-de-juristas/>
- Díez-Picazo Giménez, L. M. (2018) Comentarios a la Constitución Española. Directores: Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer María Emilia Casas Baamonde Tomo I Conmemoración del XL aniversario de la Constitución. Páginas 645-652. Disponible en: [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/abrir\\_pdf.php?id=PUB-PB-2018-94\\_1](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-PB-2018-94_1)
- García Figueroa, A. (2020). "Un apunte de teoría del Derecho para la crisis del COVID-19". Disponible en: <https://almacenederecho.org/estado-de-alarma-estado-de-excepcion-y-libertad-de-circulacion>
- Goig Martínez, J. M. (2012). El «Molesto» Derecho de Manifestación. Revista de Derecho UNED, núm. 11. DOI: <https://doi.org/10.5944/rduned.11.2012.11137>
- González-Cuellar, N., "Tobogán a la dictadura", *El Mundo*, 5 mayo 2020
- Martínez Alarcón, M.L., "¿Es posible ejercer el derecho de reunión durante el estado de alarma?", *The Conversation*, 23 mayo 2020

- Presno Linera, M. Á. (2020) Coronavirus Sars-Cov-2 y Derechos Fundamentales (21). Estado de Alarma y Ejercicio del Derecho de Reunión. *Blog El derecho y el revés*, Disponible en: <https://www.fundacionmgimenezabad.es/es/coronavirus-sars-cov-2-y-derechos-fundamentales-21-estado-de-alarma-y-ejercicio-del-derecho-de>
- Presno Linera, M. Á. (2020) Coronavirus SARS-CoV-2 y derechos fundamentales (14): comentario al Auto del Tribunal Constitucional sobre la prohibición de una manifestación el 1 de mayo. *Blog El derecho y el revés*, Disponible en: <https://presnoliner.wordpress.com/2020/05/02/coronavirus-sars-cov-2-y-derechos-fundamentales-14-comentario-al-auto-del-tribunal-constitucional-sobre-la-prohibicion-de-una-manifestacion-el-1-de-mayo/>
- Presno, M., "Coronavirus SARS-CoV-2 y derechos fundamentales (12): concentraciones y manifestaciones", *Blog El derecho y el revés*, 24 de abril de 2020
- Villar Crespo, G. (9 de julio 2020) Repensando el derecho de excepción: la crisis del coronavirus y los tres aprendizajes sobre el derecho de necesidad en el ordenamiento jurídico español. Disponible en: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1510808>
- STC (Sala Primera) 85/1988, de 28 de abril. ECLI:ES:TC:1988:85
- STC (Sala Segunda) 170/2008, de 15 de diciembre. ECLI:ES:TC:2008:170
- STC (Sala Segunda) 193/2011, de 12 de diciembre. ECLI:ES:TC:2011:193
- STC (Sala Segunda) 110/2006, de 3 de abril. ECLI:ES:TC:2006:110
- STC (Sala Primera) 59/1990, de 29 de marzo. ECLI:ES:TC:1990:59
- STC (Sala Segunda) 66/1995, de 8 de mayo. ECLI:ES:TC:1995:66

- STSJ de Aragón (Sección nº 1 de la Sala de lo Contencioso-administrativo) nº 000151/2020, de 30 de abril. ES:TSJAR:2020:224
- STC (Pleno del Tribunal) 83/2016, de 28 de abril. ECLI:ES:TC:2016:83.
- STC (Pleno del Tribunal) 49/1999 de 5 de abril. ECLI:ES:TC:1999:49.
- STC (Pleno del Tribunal) 83/2016, de 28 de abril. ECLI:ES:TC:2016:83.
- STC (Sala Segunda) 170/2008, de 15 de diciembre. ECLI:ES:TC:2008:170.
- STC (Sala Primera) 301/2006, de 23 de octubre. ECLI:ES:TC:2006:301
- STEDH caso Stankov, de 2 de octubre de 2001, § 85.
- STEDH caso Rekvényi, de 20 de mayo de 1999, § 58.
- SSTDH de fechas 5 de abril de 2016, 18 de julio de 2017 y 3 de octubre de 2017 por las que se resuelven los casos KÖRTVÉLYESSY v. HUNGARY, números 1, 2, y 3, respectivamente.

