

Tribunal Superior de Justicia de Madrid

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Décima

C/ Génova, 10 , Planta 2 - 28004

33009730

NIG: 28.079.00.3-2020/0008135

Derechos de reunión 319/2020

Demandante: Partido Comunista de los Pueblos de España

PROCURADOR D./Dña. GLORIA TERESA ROBLEDO MACHUCA

Demandado: DELEGACION DEL GOBIERNO EN MADRID

Sr. ABOGADO DEL ESTADO

SENTENCIA Nº 214/2020

Presidente:

D./Dña. JUAN PEDRO QUINTANA CARRETERO

Magistrados:

D./Dña. M^a DEL CAMINO VÁZQUEZ CASTELLANOS

D./Dña. RAFAEL VILLAFANEZ GALLEGO

En la Villa de Madrid, a 21 de mayo de 2020

La Sección Décima de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, integrada por los Magistrados reseñados al margen, ha visto el Procedimiento Especial para la Protección de los Derechos Fundamentales tramitado con el número 319/20 de su registro, que ha sido interpuesto por el PARTIDO COMUNISTA DE LOS PUEBLOS DE ESPAÑA (P.C.P.E), representado por la Procuradora doña Gloria Teresa Robledo Machuca, y, dirigida por la Letrada doña Elena García García contra la resolución dictada en fecha 14 de mayo de 2020, notificada en el mismo día, por la Delegación del Gobierno en Madrid.

Ha sido parte demandada la Delegación del Gobierno en Madrid, representada y dirigida por la Abogacía del Estado, don Javier Morales Abad.

Ha comparecido en el proceso el Ministerio Fiscal, representado por Dña. María de la O Silva Fernández.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Mediante escrito presentado el 18 de mayo de 2020 por el PARTIDO COMUNISTA DE LOS PUEBLOS DE ESPAÑA (P.C.P.E) representado por la Procuradora doña Gloria Teresa Robledo Machuca, se comunicó a la Delegación del Gobierno en Madrid una convocatoria para celebrar una concentración frente a la Real Casa de Correos en la Puerta del Sol el día 23 de mayo de 2020, de 12:00 a 13:30 horas.

SEGUNDO.- La Delegación del Gobierno en Madrid en su resolución de 14 de mayo de 2020 acordó prohibir concentración convocada por el PARTIDO COMUNISTA DE LOS PUEBLOS DE ESPAÑA (P.C.P.E.) para el día 23 de mayo desde las 12:00 horas hasta las 13:30 horas en la Puerta del Sol, frente a la Real Casa de Correos:

“PRIMERO: PROHIBIR la CONCENTRACIÓN comunicada por D. Javier Martorell Nieves, en representación del Partido Comunista de los Pueblos de España (PCPE), en la Puerta del Sol de Madrid para el día 23 de mayo de 2020.”

TERCERO.- Notificada la anterior resolución el PARTIDO COMUNISTA DE LOS PUEBLOS DE ESPAÑA (P.C.P.E) presente recurso contencioso administrativo, al amparo del artículo 122 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de esta Jurisdicción, por entender que la resolución dictada por la Delegación del Gobierno en Madrid el 14 de mayo de 2020 vulnera el derecho de reunión amparado por el artículo 21 de la Constitución Española.

Mediante diligencia de ordenación de 20 de mayo de 2020 se convocó a la parte actora, el Ministerio Fiscal y la Abogacía del Estado, para la celebración de la vista pública señalada para el día 21 de mayo de 2020, a las 10:00 horas.

A dicho acto comparecieron la parte actora, el Ministerio Fiscal y la Abogacía del Estado quienes formularon las alegaciones que tuvieron por pertinentes.

Terminada la exposición de las alegaciones, se declaró concluida la vista pública, quedando el recurso pendiente de votación y fallo.

La vista ha sido grabada en el soporte digital que obra unido a las actuaciones.

Ha sido ponente Don Rafael Villafañez Gallego, quien expresa el parecer de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Objeto del recurso contencioso-administrativo

PRIMERO.- Tienen su origen los presentes autos en la impugnación de la Resolución de la Delegación del Gobierno en Madrid, de fecha 14 de mayo de 2020, por la que se prohíbe la concentración convocada por el PARTIDO COMUNISTA DE LOS PUEBLOS DE ESPAÑA (P.C.P.E.) para el día 23 de mayo desde las 12:00 horas hasta las 13:30 horas en la Puerta del Sol, frente a la Real Casa de Correos.

Comunicación de la concentración

SEGUNDO.- La comunicación de la concentración anuncia su celebración en los siguientes términos:

“1) Participarán un máximo de 50 personas que mantendrán la distancia mínima entre ellos de 2 metros y equipadas todas ellas con mascarillas y guantes.

2) Se desarrollará en todo momento en el interior de la plaza sin interrumpir el tráfico y en el horario arriba señalado.

3) Se utilizará pancarta, banderas y equipos de megafonía”.

La comunicación de la concentración se acompañó además de dos anexos.

El primero de ellos desglosa las medidas de seguridad a adoptar para la celebración de la concentración y lo hace en los siguientes términos:

“ANEXO DE MEDIDAS DE SEGURIDAD COVID-19

Servicio de Orden

El Servicio de Orden estará compuesto por dos personas, designadas por el Partido.

Cada miembro del Servicio de Orden llevará un chaleco fosforescente, con la identificación adherida, con el rótulo “SERVICIO DE ORDEN”, bien visible.

Los miembros del Servicio de Orden se encargan de todos los elementos organizativos del desarrollo de la concentración.

Los miembros del Servicio de Orden se coordinan con la persona responsable de la Convocatoria, y actúan siguiendo sus instrucciones.

Los miembros del Servicio de Orden llegan al lugar de la concentración con veinte minutos de antelación.

Los miembros del Servicio de Orden balizarán de forma clara el perímetro que ocupará la Concentración.

Los miembros del Servicio de Orden marcarán en el pavimento la posición que ocuparán las personas en el lugar de la concentración.

Los miembros del Servicio de Orden se mantendrán en los extremos de una diagonal del rectángulo ocupado por la Concentración.

Solo abandonarán esa posición a requerimiento de la persona encargada de la Concentración, o si fuera necesaria su intervención para ejercer sus funciones.

Los miembros del Servicio de Orden son los que abandonan el lugar de la concentración en último lugar, una vez que todas las personas asistentes hayan abandonado la Concentración.

Condiciones de las personas asistentes

Toda persona que asista a la Concentración llevará mascarilla y guantes.

Si una persona asistiera sin tales requisitos, será el Servicio de Orden quien le indique la imposibilidad de asistir a la Concentración.

Los miembros del Servicio de Orden indicarán, a las personas que asistan, la posición que deben ocupar durante el desarrollo de la actividad, sin moverse de la misma.

Se mantendrá una distancia mínima de tres metros entre las personas asistentes a la Concentración.

En las posiciones marcadas por el Servicio de Orden.

El orden de colocación de las personas asistentes será ocupando en primer lugar la fila más cercana a la cabecera de la concentración, y luego sucesivamente hacia el fondo de la Concentración.

El inicio y finalización de la concentración será puntual, a las horas indicadas en la Comunicación oficial.

El final de la Concentración se realizará en el momento en que lo indique la persona responsable de la Comunicación.

Las personas asistentes se retirarán, por filas, caminando individualmente en el sentido de alejamiento del lugar de la Concentración.

Las personas asistentes ser retirarán del lugar de forma inversa a su colocación inicial.

En primer lugar la fila más cercana a la cabecera de la manifestación, a continuación la segunda fila, y así hasta la última fila.

Los medios de prensa que asistan a cubrir la información de la actividad se colocarán en la posición que indiquen los miembros del Servicio de Orden.

En la propaganda realizada por el Partido para la convocatoria de esta Concentración se explicará esta forma de desarrollo de la misma

Se adjunta un croquis en el que se detalla la posición de la concentración, así como el proceso de llegada y finalización de la actividad

Varios

La megafonía, y/o micrófono, de los sistemas de audio serán usados por una única persona durante el desarrollo de la concentración. En ningún caso estos medios serán cedidos a ninguna otra persona. No se repartirá durante el desarrollo de la actividad ningún material de mano, como periódicos y/o octavillas”.

El segundo anexo consiste en el croquis explicativo a que se refiere el primero acerca de la posición de la concentración, así como el proceso de llegada y finalización de la actividad.

El expediente administrativo

TERCERO.- El expediente administrativo consta de los siguientes elementos:

(i).- La comunicación de la concentración y los documentos anexos.

(ii).- El informe de la Abogacía General del Estado a raíz de una consulta elevada por el Abogado del Estado-Jefe en la Comunidad Autónoma de Madrid sobre la procedencia de prohibir una manifestación prevista para el día 2 de mayo en la localidad de Madrid.

(iii).- La Resolución de la Delegación del Gobierno en Madrid, de fecha 14 de mayo de 2020, por la que se acuerda prohibir la concentración que ahora nos ocupa.

La motivación de la resolución administrativa

CUARTO.- En lo que interesa al presente recurso, la resolución administrativa impugnada razona así:

“SEGUNDO: Compete a esta Delegación del Gobierno, conforme al artículo 73.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, “proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”. Igualmente, como señaló la STC 2/1982, ni la libertad de pensamiento ni el derecho de reunión y

manifestación comprenden la posibilidad de ejercer sobre terceros una violencia moral de alcance intimidatorio, porque ello es contrario a bienes constitucionalmente protegidos como la dignidad de la persona y su derecho a la integridad moral (arts. 10 y 15 de la Constitución) que han de respetar no sólo los poderes públicos, sino también los ciudadanos, de acuerdo con los arts. 9 y 10 de la Norma Fundamental”.

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

TERCERO: Este derecho fundamental, no es, tal y como establece unánimemente la doctrina jurisprudencial, de carácter absoluto. Además de los límites implícitos o mediatos que puedan derivarse de la concurrencia de otros derechos y bienes constitucionalmente protegidos, -como indica el Tribunal Constitucional (entre otras, Sentencia 120/1990, de 27 de junio, 66/1995, de 8 de mayo y 59/1990, de 29 de marzo que afirma que se trata de un derecho fundamental de eficacia inmediata y directa y no un derecho de configuración legal precisándose tan solo una declaración de ciencia y conocimiento a fin de que la autoridad administrativa pueda conjugar el ejercicio en libertad del derecho para los manifestantes y, por otro lado, para asegurar la protección de los bienes y las personas no sólo de los manifestantes sino de los restantes miembros de la comunidad. Es precisamente la guarda y aseguramiento de estos últimos intereses lo que habilita de manera proporcionada a modificar o incluso prohibir, como último recurso extremo, el ejercicio del derecho fundamental sin perjuicio de su control o revisión judicial posterior)- están los límites específicos derivados directamente de la propia Constitución y de la Ley. A estos efectos, el Art 10 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, dice que: “Si la autoridad gubernativa considerase que existen razones fundadas de que puedan producirse alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes, podrá prohibir la reunión o manifestación o, en su caso, proponer la modificación de la fecha, lugar, duración o itinerario de la reunión o manifestación”.

En este sentido, la Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 8ª del TSJ de la Comunidad de Madrid, afirma en sentencia núm. 642/2015, de 6 de noviembre, que “en los casos en los que existan 'razones fundadas' que lleven a pensar que los límites antes señalados no van a ser respetados, la autoridad competente puede exigir que la concentración se lleve a cabo de forma respetuosa con dichos límites constitucionales, o

incluso, si no existe modo alguno de asegurar que el ejercicio de este derecho los respete, puede prohibirlo...” esta misma sentencia, también asevera que para poder llevar a cabo esta prohibición, deben de existir “...razones fundadas , lo que implica una exigencia de motivación de la resolución correspondiente, [...] la limitación del derecho ha de responder a un motivo legalmente tasado, claramente concurrente en el supuesto concreto objeto de examen y que ha de guardar proporcionalidad con el bien jurídico que se pretende proteger con la incidencia administrativa en el ejercicio del derecho..”

CUARTO: En este momento España está afrontando una crisis sanitaria de gran magnitud y sin precedentes ocasionada por la expansión del denominado “COVID-19”. Esto ha dado lugar a que el Gobierno de la Nación haya decretado el estado de alarma al amparo del artículo 116 CE, desarrollado por la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, respecto del que se han adoptado diversas prórrogas.

Con fecha 14 de marzo de 2020 el Gobierno de España ha dictado el Real Decreto 463/2020 por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, el cual ha sido prorrogado en varias ocasiones. En su preámbulo afirma que “La Organización Mundial de la Salud elevó el pasado 11 de marzo de 2020 la situación de emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19 a pandemia internacional. La rapidez en la evolución de los hechos, a escala nacional e internacional, requiere la adopción de medidas inmediatas y eficaces para hacer frente a esta coyuntura. Las circunstancias extraordinarias que concurren constituyen, sin duda, una crisis sanitaria sin precedentes y de enorme magnitud tanto por el muy elevado número de ciudadanos afectados como por el extraordinario riesgo para sus derechos.. [...] En este marco, las medidas previstas en la presente norma se encuadran en la acción decidida del Gobierno para proteger la salud y seguridad de los ciudadanos, contener la progresión de la enfermedad y reforzar el sistema de salud pública...”. La citada crisis sanitaria viene siendo confirmada día tras día con datos concretos relativos a contagios, número de enfermos, así como de fallecidos.

El citado Real Decreto prevé diversas medidas que han sido desarrolladas por normas posteriores. Contiene una limitación del derecho de movilidad y libre circulación como regla general con excepciones para determinados supuestos. Por otra parte, el estado de alarma, efectivamente, no suspende derechos fundamentales (artículo 55 CE), aunque según el precedente de la STC 86/2020 puede limitar su ejercicio introduciendo restricciones, además de haber declarado que el Real Decreto tiene fuerza o valor de ley.

Por tanto, en lo que aquí respecta, el derecho contenido en el artículo 21 CE no se encuentra suspendido por la declaración del estado de alarma.

QUINTO: Si bien ha quedado claro que el Real Decreto del estado de alarma, no suspende el derecho fundamental del artículo 21 CE, sin embargo, la propia Constitución Española introduce limitaciones para su ejercicio, además respecto a la interpretación de los mismos (artículo 10.2 CE). En este sentido el Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, en su artículo 11 establece: “1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación, incluido el derecho de fundar, con otras, 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.”

El propio Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la sentencia del caso Cisse, de 9 de abril de 2002, consideró proporcionada la orden gubernativa de evacuación de una iglesia ante una reunión pacífica (ni perturbadora del orden público y del derecho de culto), en la que el estado de salud de los congregados se había degradado y las condiciones sanitarias eran muy deficientes. Ante esa situación el Tribunal Europeo de Derechos Humanos “...acepta que puede ser necesario restringir el ejercicio del derecho de reunión [...] observa que la policía podía intervenir [...] y que no era infundado el temor de las autoridades de que la situación se deteriorara rápidamente y no se pudiera permitir que continuara durante mucho más tiempo”. En este caso, el Tribunal no consideró que fuera desproporcionada la injerencia en el derecho de reunión del demandante, considerando oportuna la actuación de la autoridad gubernativa atendiendo a lo establecido en el citado artículo 11 del Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales.

La necesidad de distanciamiento físico y restricciones de movimientos de la población fue avalada recientemente por Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, el pasado 28 de abril de 2020, al citar el último “...documento de actualización de la estrategia frente al

COVID-19 emitido por la Organización Mundial de la Salud de 14 de abril de 2020, en cuya página 10 contiene expresivamente, en unos términos que indudablemente incluyen a España: “En países o regiones subnacionales en las cuales se ha establecido la transmisión comunitaria, o que están en riesgo de entrar en dicha fase de la epidemia, las autoridades deben adoptar inmediatamente medidas de distanciamiento físico y restricciones de movimiento a nivel de la población además de otras medidas de salud pública y del sistema sanitario para reducir la exposición y contener la transmisión, entre otras: (...) medidas a nivel de la comunidad que reduzcan el contacto entre personas, como la suspensión de concentraciones multitudinarias, el cierre de lugares de trabajo no esenciales y establecimientos educativos y la reducción del transporte público...” Esta Sentencia, fue recurrida en Amparo ante el Tribunal Constitucional y éste la inadmitió mediante Auto de 30 de abril de 2020, ratificando lo sentenciado por el TSJ de Galicia.”.

SEXTO: En cualquier caso, es evidente que los criterios para la celebración de manifestaciones no pueden en ningún caso ignorar la situación de grave crisis sanitaria en la que se encuentra España, tal y como ha sido declarada por el Real Decreto 463/2020, en sus prórrogas y en la legislación complementaria. En ella se explica claramente la entidad de esta crisis y al restringir el derecho a la libertad de movimientos se deduce con toda claridad que esta limitación se fundamenta y justifica en la imperiosa necesidad de evitar la difusión de la pandemia con sus secuelas de contagios, fallecimientos y enfermos. Es decir, el Gobierno de la Nación, asesorado por las autoridades sanitarias, entiende con toda claridad que ante el peligro de la situación deben limitarse los movimientos de los ciudadanos.

Son las consecuencias sanitarias que pueden afectar, con casi toda seguridad, no sólo a los manifestantes, sino también a las personas que puedan tener accidentalmente contacto con ellos, las que deben llevar a la adopción de la decisión de permitir o prohibir una manifestación. Y en las circunstancias actuales, es un hecho notorio que es muy probable que se puedan producir contagios entre las personas participantes que luego puedan extenderse entre sus círculos de amistad, profesionales y familiares, incrementando de esta manera la crisis sanitaria por más que se adopten medidas de seguridad”.

Posición de las partes

QUINTO.- EL PARTIDO COMUNISTA DE LOS PUEBLOS DE ESPAÑA (P.C.P.E.), en el suplico de la demanda, solicita a la Sala que “*tenga por presentado este*

escrito y la documentación que lo acompaña, lo admita y tenga por interpuesto recurso contencioso administrativo contra la resolución de la Delegación del Gobierno de Madrid de 14 de mayo de 2020 por la que se acuerda la prohibición de la concentración comunicada por mi mandante para el 23 de mayo de 2020, y admitiendo el mismo acuerde revocar la prohibición de la citada concentración, reconociendo el derecho de reunión de mi representado consagrado en el artículo 21 de la constitución española, y dejando sin efecto la citada prohibición al no existir causa legal alguna que justifique la misma”.

En síntesis, la impugnación tiene su fundamento en los siguientes hechos y argumentos:

-El 11 de mayo de 2020, el promotor de la reunión comunicó a la Delegación del Gobierno de Madrid la celebración de una concentración frente a la Real Casa de Correos en la Puerta del Sol, a celebrar el día 23 de mayo entre las 12 y las 13:30 horas, a la que se acompañó un anexo con las medidas de seguridad, y un croquis con la planificación de las mismas.

-El motivo de la concentración es la reivindicación de "Trabajo digno, Derechos y Servicios Públicos y un Plan de Emergencia Social", ante el nivel de desempleo alcanzado, la subida alarmante de la pobreza, con 11 millones de familias que tienen a todos sus miembros en paro, ante la imposición de 800.000 sanciones a la población, con un déficit de servicios públicos fruto de años de privatizaciones que han diezmando a la población más vulnerable y ante la ya anunciada recesión de la economía y contracción del PIB.

-El promotor de la reunión comunicó expresamente que se adoptarían todas las medidas para salvaguardar la salud pública que impone la actual situación de pandemia por el COVID-19, con una definición muy concreta de las mismas y el acompañamiento de dos anexos explicativos.

-El 14 de mayo de 2020, la Delegación del Gobierno en Madrid acordó prohibir la concentración con base en razones de salud pública derivadas de la grave crisis sanitaria provocada por la pandemia del COVID-19.

-Concentraciones similares a la prohibida en la resolución impugnada, con una idéntica previsión de asistentes, de duración y de medidas de seguridad, han sido solicitadas por el PARTIDO COMUNISTA DE LOS PUEBLOS DE ESPAÑA en otras capitales de provincia, habiendo sido autorizadas sin objeción por las Delegaciones del Gobierno de Alicante, Las Palmas y Almería. Asimismo, la localidad de Alicante se encontraba en la

misma fase de desescalada que Madrid, tanto en el momento de la petición formulada, como de su resolución por parte de las respectivas Delegaciones del Gobierno.

-Alega el partido recurrente que, actualmente, nos encontramos en desescalada y retorno a la normalidad, con las limitaciones que se establece para cada fase de dicho proceso. Así, desde hace dos semanas es posible realizar deporte, salir a dar paseos o la salida con menores. Se va a producir también la apertura del pequeño comercio sin cita previa y miles de personas se desplazar a su puesto de trabajo diariamente en el transporte público y privado. La Delegación del Gobierno en Madrid, alega el recurrente, no especifica concretamente por qué en esta situación general, la concentración propuesta y las medidas acompañadas, puede producir la expansión de contagio del COVID-19. Tampoco ofrece ninguna alternativa, ni medida de seguridad adicional.

-Añade el escrito de demanda que, en los últimos días, se están produciendo en algunas zonas de Madrid una serie de concentraciones diarias no solicitadas a la Delegación del Gobierno, que sin adopción alguna de medida de seguridad, ni de aforo, no están siendo objeto de disolución. Sin embargo, la concentración instada por esta organización política al amparo de la Ley y con adopción de medidas bajo la responsabilidad de los organizadores, es prohibida sobre la base del riesgo de contagio.

-En cuanto al fondo del asunto, según el partido recurrente, no estando suspendido el derecho de reunión durante el estado de alarma, no se encuentran argumentos por parte de la Delegación del Gobierno en Madrid para prohibir la misma.

-Alega el recurrente que es consciente, como no podía ser de otra manera, de la especial situación que vivimos con miles de muertes y una pandemia que ha transformado nuestra forma de vida, pero precisamente por esto se indicaba que se tomarían las medidas necesarias para salvaguardar la salud pública, tal como se adjuntó con la solicitud de manifestación. La Delegación del Gobierno en Madrid, en cambio, no ha dado oportunidad de tomar otras medidas alternativas para garantizar el derecho de manifestación y conjugarlo con la actual situación. Lo que sin duda es contrario a Derecho, a juicio del recurrente, es suspender el derecho de manifestación de forma apriorística, argumentado que provocará una serie de contagios, cuando no se rebaten las medidas de seguridad propuestas, ni se dan unos criterios a los ajustar otras medidas alternativas, ni se basan en informe sanitario concreto.

-Destaca también el recurrente que el estado de alarma es compatible con actividades colectivas a las que no se presupone el aumento de contagios, como acudir a los centros de

trabajo o el uso de transporte público, donde viajan diariamente miles de trabajadores y trabajadoras para acudir a sus lugares de trabajo. Estas actividades no han sido suspendidas, estableciéndose una serie de normas para conjugar el Derecho al trabajo con la situación actual; esto es precisamente lo que el recurrente interesa, ejercer el derecho de reunión y manifestación, con medidas que garanticen la seguridad y salud de los limitados y nominales asistentes. Por lo tanto, concluye el recurso, el hecho de prohibir la concentración por un futuro, carece de cobertura legal, y máxime cuando se trata de una prohibición que significa de facto la suspensión del derecho de manifestación, uno de los derechos fundamentales recogidos en la Constitución Española.

En el acto de la vista, la parte actora se ratificó en sus pretensiones y en el fundamento de las mismas y aclaró la discrepancia apreciable en el expediente en relación a la distancia de seguridad interpersonal a observar entre los asistentes a la concentración proyectada, en el sentido de que era de tres metros y no de dos.

SEXTO.- La Administración demandada, por su parte, interesa la desestimación del recurso contencioso-administrativo y la confirmación de la resolución recurrida.

En síntesis, alega los siguientes motivos de oposición:

-Para la decisión del presente recurso deben tenerse en cuenta recientes pronunciamientos de esta sala y de otros Tribunales Superiores de Justicia en los que no se ha estimado vulnerado el derecho fundamental de reunión del art. 21 CE en atención a la defensa y garantía de la salud pública.

-En idéntico sentido se invoca el Auto del Tribunal Constitucional de 30 de abril de 2020 (recurso de amparo nº 2056/2020).

-Aunque la situación de la evolución de la pandemia ha cambiado, no lo ha hecho en el caso de Madrid, que permanece en la denominada “fase 0” del proceso de desescalada, sin que por tanto sea comparable el presente caso con el de aquellas zonas territoriales que han avanzado a la “fase 1” y a la “fase 2” de dicho proceso.

-Alega que las circunstancias de fondo, por tanto, son las mismas que concurrían en las reuniones convocadas para el día 1 de mayo de 2020 y sobre las cuales se pronunciaron las resoluciones anteriormente citadas.

-En cuanto a las reuniones espontáneas que se vienen desarrollado durante los últimos días en la ciudad de Madrid, sostiene que no pueden invocarse como término de comparación toda vez que no existe un derecho a la igualdad en la ilegalidad.

-En relación a las reuniones y concentraciones autorizadas por otras Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, también invocadas como término de comparación por la parte actora, sostiene la Administración demandada que no se produce vulneración alguna del derecho a la igualdad al no concurrir identidad de circunstancias.

-Por lo que se refiere a la concentración prohibida en sí misma considerada, se alega que la misma no encuentra amparo normativo en el art. 7 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (en adelante, Real Decreto 463/2020).

-Opone además a su realización diversas objeciones como, por ejemplo, que se prevé para una hora en que está autorizada la salida de menores de edad, que se pueden producir perjuicios para la salud de los participantes en la concentración por la elevada temperatura prevista para ese día, que no se garantiza que no acudan masivamente ciudadanos a participar en la misma y que puede suceder que se produzca una concentración masiva en un espacio muy limitado.

-En definitiva, concluye la Administración demandada que solo la prohibición de la concentración resulta compatible con la necesaria garantía de la salud pública en el momento actual.

SÉPTIMO.- El Ministerio Público, finalmente, solicita a la Sala la estimación del recurso contencioso-administrativo y que se revoque la prohibición de la concentración acordada por la Delegación del Gobierno en Madrid.

En síntesis, sostiene a tal efecto los siguientes argumentos:

-El Auto del Tribunal Constitucional de 30 de abril de 2020 (recurso de amparo nº 2056/2020) indica que, durante la vigencia del estado de alarma, no se encuentra suspendido el derecho fundamental reconocido en el art. 21 CE.

-Debe tenerse en cuenta que la evolución de la crisis sanitaria ha ido manifestándose en circunstancias distintas de las inicialmente concurrentes, encontrándonos actualmente en una fase de desescalada.

-Aunque Madrid se encuentra aún en la denominada “fase 0” de dicho proceso, no es menos cierto que existen medidas de flexibilización del confinamiento inicialmente acordado que sí la incluyen dentro de su ámbito territorial.

-La concentración prevista es minuciosa y detallada en cuanto a las condiciones de seguridad a observar para su desarrollo y que, por el propio formato que adopta, implica que no se comprometa la salud pública.

-La resolución impugnada no ha valorado todas las circunstancias concurrentes en el presente caso como, por ejemplo, la situación de desescalada que actualmente se viene desarrollando.

Consideración preliminar

OCTAVO.- Antes de dar respuesta a las diferentes cuestiones planteadas por las partes, conviene aclarar que el objeto del presente recurso contencioso-administrativo está limitado al enjuiciamiento de la Resolución de la Delegación del Gobierno en Madrid, de fecha 14 de mayo de 2020, por la que se prohíbe la concentración convocada por el PARTIDO COMUNISTA DE LOS PUEBLOS DE ESPAÑA (P.C.P.E.) para el día 23 de mayo desde las 12:00 horas hasta las 13:30 horas en la Puerta del Sol, frente a la Real Casa de Correos.

Así, el recurrente en su escrito expone *“Que por medio del presente escrito, y al amparo de lo previsto en el artículo 122 de la Ley 29/1998 de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, interpongo recurso contencioso-administrativo por los trámites del procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales, contra la resolución de la Delegación del Gobierno en Madrid de 14 de mayo de 2020, cuya copia se adjunta como documento nº 2, por la que se prohíbe la concentración convocada para el día 23 de mayo desde las 12:00 horas hasta las 13:30 horas en la Puerta del Sol, frente a la Real Casa de Correos”*.

Debe tenerse en cuenta que la resolución impugnada del Delegado del Gobierno expresa que *“ha quedado claro que el Real Decreto del estado de alarma, no suspende el derecho fundamental del artículo 21 CE, sin embargo, la propia Constitución Española introduce limitaciones para su ejercicio”*.

El propio recurrente también lo afirma así cuando manifiesta en su recurso que *“por lo tanto, hemos de manifestar que la Delegación del Gobierno parte de que no está suspendido el Derecho de reunión y que por tanto se podrían celebrar manifestaciones”*.

En este sentido, procede recordar lo ya declarado por esta Sala en la reciente sentencia nº 195/2020, de 30 de abril de 2020, dictada en el recurso nº 306/2020, cuando afirmamos en el fundamento jurídico tercero lo siguiente:

“La Sentencia del TC 83/2016, de 28 de abril, declara igualmente que el estado de alarma puede entrañar la excepción, modificación o condicionamiento de determinadas normas durante su vigencia, entre las que pueden resultar afectadas leyes, normas o disposiciones con rango de ley, cuya aplicación puede suspender o desplazar, lo que encuentra cobertura en el propio texto constitucional (art. 116.2) y en la Ley Orgánica 4/1981 (art. 6), posibilitándose, incluso, la adopción de medidas que puedan suponer limitaciones o restricciones al ejercicio de los derechos fundamentales, tales como la limitación de la circulación o permanencia de personas o vehículos en lugares determinados o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos, si bien no permite la suspensión de ningún derecho fundamental (art. 55.1 CE a sensu contrario).

Conviene remarcar esta última afirmación para despejar cualquier duda acerca de que el RD 463/2020 no ha suspendido el derecho fundamental de reunión, ni expresa ni implícitamente, pese a limitar de forma temporal el ejercicio de determinados derechos y libertades, como expresa su preámbulo, con el declarado propósito de proteger la salud y seguridad de los ciudadanos, contener la progresión de la enfermedad y reforzar el sistema de salud pública.

Por otra parte, la resolución recurrida no sustenta la decisión de prohibir la concentración y posterior manifestación comunicada por LA FALANGE (FE) en la aplicación del RD 463/2020, sino en la “necesidad de evitar la difusión de la pandemia con sus secuelas de contagios, fallecimientos y enfermos”.

En definitiva, la cuestión que debe centrar el debate y que debe resolverse por la Sala se circunscribe a determinar si el acto recurrido vulnera o no el art. 21 CE y, en concreto, si la prohibición de la concentración/manifestación pretendida por la parte actora se encuentra suficientemente justificada y es proporcional con base en razones dadas en la resolución impugnada del Delegado del Gobierno, es decir “la situación de grave crisis sanitaria en la que se encuentra España”, en la que se encuentra también la causa del estado de alarma, declarado por el Real Decreto 463/2020, sus prórrogas y la legislación complementaria que le ha seguido, aduciéndose que “las consecuencias sanitarias que pueden afectar, con casi toda seguridad, no sólo a los manifestantes, sino también a las personas que puedan tener accidentalmente contacto con ellos, las que deben llevar a la adopción de la decisión de permitir o prohibir una manifestación. Y en las circunstancias actuales, es un hecho notorio que es muy probable que se puedan producir contagios entre las personas participantes que luego puedan extenderse entre sus círculos de amistad,

profesionales y familiares, incrementando de esta manera la crisis sanitaria por más que se adopten medidas de seguridad”.

Por tanto, al no ser objeto del recurso contencioso administrativo el Real Decreto 463/2020, deben quedar fuera del debate todas las cuestiones aludidas por el recurrente referentes al mismo como, por ejemplo, la suspensión durante su vigencia del derecho fundamental reconocido en el art. 21 CE o las diferencias entre el estado de alarma y el de excepción.

El derecho fundamental de reunión y sus límites

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

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

“El derecho de reunión —del que el derecho de manifestación es una vertiente (STC 96/2010, de 15 de noviembre , F. 3)— se caracteriza como «una manifestación colectiva de la libertad de expresión efectuada a través de una asociación transitoria de personas que opera de manera instrumental al servicio del intercambio o exposición de ideas, de defensa de intereses o de publicidad de problemas y reivindicaciones, cuyos elementos configuradores son el subjetivo (agrupación de personas), el temporal (duración transitoria), el finalista (licitud de la finalidad) y el real u objetivo (lugar de celebración)» (STC 85/1988, de 28 de abril, F. 2; doctrina reiterada, entre otras, en las SSTC 66/1995, de 8 de mayo, F. 3; 196/2002, de 28 de octubre, F. 4; 301/2006, de 23 de octubre, F. 2; 170/2008, de 15 de diciembre, F. 3 y 38/2009, de 9 de febrero , F. 2). Existe, pues, una estrecha vinculación entre el derecho de reunión y manifestación y el derecho a la libre expresión [art. 20.1 a) CE] que también fue enfatizada, en su momento, por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (STEDH caso Stankov, de 2 de octubre de 2001, § 85 y STEDH caso Rekvényi, de 20 de mayo de 1999, § 58, tal como recordamos en nuestra STC 195/2003, de 27 de octubre, F. 3). El derecho de reunión se convierte, así, en uno de los ejes

vertebradores (cauce del principio democrático participativo) del Estado social y democrático de Derecho proclamado en la Constitución, cuyo contenido, sin embargo, puede verse modulado por los límites a su ejercicio que forzosamente impone la protección de otros bienes o derechos constitucionales.”

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

Añade la STC 37/2009, de 9 de febrero, FJ 3, que *“Debe tenerse presente que el principio del pluralismo político se encuentra fuertemente vinculado con el derecho de libertad de expresión del que, como ya hemos puesto de relieve, es manifestación colectiva el derecho de reunión, siendo éste, al igual que la mencionada libertad, un derecho que coadyuva a la formación y existencia "de una institución política, que es la opinión pública, indisolublemente ligada con el pluralismo político" (STC 12/1982, de 31 de marzo [RTC 1982, 12] , F. 3), de forma tal que se convierte en una condición previa y necesaria para el ejercicio de otros derechos inherentes al funcionamiento de un sistema democrático, como lo son precisamente los derechos de participación política de los ciudadanos. Como afirmaba la STC 101/2003, de 2 de junio, "sin comunicación pública libre quedarían vaciados de contenido real otros derechos que la Constitución consagra, reducidas a formas huera las instituciones representativas y absolutamente falseado el principio de legitimidad democrática que enuncia el art. 1.2 CE, que es la base de toda nuestra ordenación jurídico-política (por todas STC 6/1981, de 16 de marzo; en el mismo sentido SSTC 20/1990, de 15 de febrero, y 336/1993, de 15 de noviembre)" (STC 9/2007, de 15 de enero, F. 4)”.*

Ahora bien, como declara la STC 193/2011, de 12 de diciembre, *“el derecho recogido en el art. 21 CE no es un derecho absoluto o ilimitado, sino que, al igual que los demás derechos fundamentales, puede verse sometido a ciertas modulaciones o límites, entre los que se encuentran tanto el específicamente previsto en el propio art. 21.2 CE — alteración del orden público con peligro para personas y bienes—, como aquellos otros que vienen impuestos por la necesidad de evitar que un ejercicio extralimitado del derecho*

pueda entrar en colisión con otros valores constitucionales (STC 42/2000, de 14 de febrero, F. 2). Límites que, como recordábamos en la STC 195/2003, de 27 de octubre, (F. 7), y todas las que allí se citan, han de ser necesarios «para conseguir el fin perseguido debiendo atender a la proporcionalidad entre el sacrificio del derecho y la situación en la que se halla aquél a quien se impone... y, en todo caso, respetar su contenido esencial».

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

De ahí que, *"en los casos en los que existan 'razones fundadas' que lleven a pensar que los límites antes señalados no van a ser respetados, la autoridad competente puede exigir que la concentración se lleve a cabo de forma respetuosa con dichos límites constitucionales, o incluso, si no existe modo alguno de asegurar que el ejercicio de este derecho los respete, puede prohibirlo. Ahora bien, para que los poderes públicos puedan incidir en el derecho de reunión constitucionalmente garantizado, ya sea restringiéndolo, modificando las circunstancias de su ejercicio, o prohibiéndolo incluso, es preciso, tal y como acaba de señalarse, que existan razones fundadas, lo que implica una exigencia de motivación de la resolución correspondiente (STC 36/1982, de 16 de junio) en la que se aporten las razones que han llevado a la autoridad gubernativa a concluir que el ejercicio del derecho fundamental de reunión, tal y como se hubo proyectado por su promotor o sus promotores, producirá una alteración del orden público proscrita en el art. 21.2 CE, o bien la desproporcionada perturbación de otros bienes o derechos protegidos por nuestra Constitución" (STC 195/2003 , de 27 de octubre, FJ 4)”.* En análogo sentido, STC 37/2009, de 9 de febrero, y STC 24/2015, de 16 de febrero.

A ello añade la STC 193/2011, de 12 de diciembre, que *“no basta con que existan dudas sobre si el derecho de reunión pudiera producir efectos negativos, debiendo presidir*

toda actuación limitativa del mismo el principio o criterio de favorecimiento del derecho de reunión ... de manera que solamente razones convincentes e imperativas pueden justificar las restricciones a esa libertad (STC 170/2008, F. 3)» (STC 96/2010, de 15 de noviembre, F. 3, relativa al ejercicio del derecho de manifestación durante la jornada de reflexión), en aplicación del principio favor libertatis . Los actos que introduzcan medidas limitadoras han de fundamentarse, pues, en datos objetivos suficientes derivados de las circunstancias concretas de cada caso (STC 301/2006, 23 de octubre, F. 2)”. Así también lo ha entendido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, "que ha defendido una interpretación estricta de los límites al derecho de reunión fijados en el art. 11.2 CEDH, de manera que solamente razones convincentes e imperativas pueden justificar las restricciones a esa libertad (STEDH caso Sidiropoulos, de 10 de julio de 1998, § 40)" (STC 236/2007, de 7 de noviembre, F. 6, y STC 37/2009, de 9 de febrero, FJ 3).

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

El Auto del Tribunal Constitucional de 30 de abril de 2020

DÉCIMO.- Una vez expuesta la jurisprudencia constitucional sobre el derecho fundamental de reunión, y como ponen de relieve las partes, debemos destacar la relevancia del reciente Auto del Tribunal Constitucional de 30 de abril de 2020 (recurso de amparo nº 2056/2020), toda vez que el mismo se ha pronunciado sobre la presunta vulneración del derecho reconocido en el art. 21 CE por la prohibición de una manifestación convocada durante el estado de alarma declarado para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

De su fundamentación destacaremos, en lo que aquí interesa, los siguientes razonamientos contenidos en el fundamento jurídico cuarto (*“La eventual lesión del derecho fundamental invocado (derecho de manifestación del art. 21 CE)”*):

“i. El derecho de manifestación no es, como no lo es ninguno, un derecho ilimitado. El propio art. 21.1 CE, que reconoce que el derecho de reunión pacífica y sin armas no necesitará de autorización previa, asume en su apartado 2 la existencia de límites al ejercicio del derecho, cuando las reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones, que exigen de comunicación previa a la autoridad puedan suponer una alteración del orden público, con peligro para personas o bienes, existiendo razones

fundadas para entenderlo así. La previsión constitucional, en este caso, es desarrollada por una constante jurisprudencia constitucional, a la que ya hemos hecho referencia extensa en el FJ 2 y que se sintetiza, en este punto, en la STC 193/2011, de 12 de diciembre. Allí se establece que : “el derecho recogido en el art. 21 CE no es un derecho absoluto o ilimitado, sino que, al igual que los demás derechos fundamentales, puede verse sometido a ciertas modulaciones o límites, entre los que se encuentran tanto el específicamente previsto en el propio art. 21.2 CE —alteración del orden público con peligro para personas y bienes—, como aquellos otros que vienen impuestos por la necesidad de evitar que un ejercicio extralimitado del derecho pueda entrar en colisión con otros valores constitucionales (STC 42/2000, de 14 de febrero, FJ 2). 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” (Fj 3º).

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

cuando el legislador articuló la declaración de los estados excepcionales en el año 1981.

En todo caso, parece obvio que la prohibición de celebrar la manifestación, que se deriva claramente de la resolución judicial impugnada, guarda una relación lógica y de necesidad evidente con la finalidad perseguida por esa misma interdicción: evitar la propagación de una enfermedad grave, cuyo contagio masivo puede llevar al colapso de los servicios públicos de asistencia sanitaria. La adecuación entre la finalidad pretendida por la limitación y la herramienta jurídica empleada en este caso, no parece por tanto inexistente.

Y no se trata aquí de garantizar del orden público o de asegurar la no alteración del orden público. Tampoco la declaración del estado de alarma se ha basado en la preservación del orden público, sino en la garantía del derecho a la integridad física y la salud de las personas. Por eso nos encontramos en un escenario en que los límites al ejercicio de los derechos, que indudablemente se dan, se imponen por la necesidad de evitar que un ejercicio extralimitado del derecho pueda entrar en colisión con otros valores constitucionales (STC 42/2000, de 14 de febrero, FJ 2). En este caso los valores de la vida, la salud y la defensa de un sistema de asistencia sanitaria cuyos limitados recursos es necesario garantizar adecuadamente.

iii) Por último, un juicio estricto sobre la proporcionalidad de la medida de prohibición, nos lleva a concluir que no existen indicios notables de la concurrencia de la lesión denunciada. Entiende el sindicato recurrente que no se ha formulado un adecuado juicio de proporcionalidad en el supuesto concreto, y este es, efectivamente, el punto crucial que puede llevar a estimar la verosimilitud de la lesión o a descartarla.

Afirma el recurrente que “ha aportado en la convocatoria una batería de medidas (participación en vehículo particular, restringida a los miembros listados por el Sindicato, sin abandonar en momento alguno el vehículo, con ocupación individual del mismo y portando dispositivos anticontagio como mascarillas o guantes) de mucha mayor entidad preventiva que las dispuestas actualmente en nuestra legislación: a saber en transporte privado ocupación de un máximo de una persona por cada fila de asientos del vehículo (Orden TMA/254/2020, de 18 de marzo) y sin obligación de portar mascarilla o guantes”. La batería de medidas a que se refiere el sindicato se contienen en el punto sexto de la comunicación de la convocatoria y son literalmente las siguientes: “Sexto: entendiendo a gravidade da situação que vivimos a CUT opta po la manifestación rodada cun manifestante en cada auto e debidamente protexidos e identificados polo sindicato, e

atendiendo a cualquiera otra indicación que se nos haga desde esta subdelegación o las autoridades sanitarias”.

En suma, las medidas de protección propuestas se identifican con la propia fórmula elegida para celebrar la manifestación pero, pese al esfuerzo argumental de los recurrentes, en su escrito de demanda, no aportan previsión alguna distinta de la que contiene la normativa vigente para poder efectuar los desplazamientos en vehículos particulares para las actividades permitidas por el decreto de declaración del estado de alarma. Es decir, no se prevén por los organizadores medidas de control de la transmisión del virus específicas, ni destinadas a compensar la previsible concentración de automóviles que podría producirse si existiera una masiva respuesta a la convocatoria.

En relación con este punto en concreto, no puede perderse de vista que 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. Y, a este respecto la STC 66/1995, de 8 de mayo, aun afirmando que la mera ocupación del espacio de tránsito público no supone una causa suficiente para impedir una concentración que pueda afectar al tráfico, también entendió que “desde la perspectiva del art. 21.2 C.E., para poder prohibir la concentración deberá producirse la obstrucción total de vías de circulación que, por el volumen de tráfico que soportan y por las características de la zona - normalmente centros neurálgicos de grandes ciudades-, provoquen colapsos circulatorios en los que, durante un período de tiempo prolongado, queden inmovilizados vehículos y se impida el acceso a determinadas zonas o barrios de la ciudad por imposibilidad de que la autoridad gubernativa habilite vías alternativas de circulación. En estos supuestos de colapso circulatorio con inmovilización e imposibilidad de acceso a determinadas zonas por inexistencia de vías alternativas, como se dijo en la citada STC 59/1990, puede resultar afectado el orden público con peligro para personas o bienes si, por ejemplo, resulta imposibilitada la prestación de servicios esenciales con incidencia en la seguridad de personas o bienes, como son los servicios de ambulancias, bomberos, policía o urgencias médicas”.

En el mismo sentido la STC 42/2000, de 14 de febrero, en su FJ 5 sostiene que “la interrupción del tráfico en una parte del recorrido por el que discurre una manifestación no puede considerarse, sin más, como una conducta contraria al límite que específicamente establece el art. 21.2 CE, pues, tal y como se ha indicado, los cortes de tráfico sólo pueden

considerarse comprendidos en dicho límite cuando como consecuencia de los mismos puedan ponerse en peligro personas o bienes.” Y exactamente en la misma línea se pronuncian los AATC 176/2000, de 12 de julio y 45/2017, de 6 marzo, FJ 2.

En suma, en el análisis de proporcionalidad de la medida, no puede obviarse el hecho de que la modalidad de manifestación elegida por los recurrentes, y que ellos entienden suficiente para conjurar el riesgo sanitario a pesar de las apreciaciones en contrario de las autoridades sanitarias que desaconsejan las aglomeraciones, sean estas a pie o en vehículo, porque no se puede entender de otro modo el contenido del Decreto de alarma, genera otros problemas que pueden impactar en la preservación de la seguridad de las personas con las que los recurrentes no han contado. En una situación de alerta sanitaria, la libre circulación de los servicios de ambulancias o urgencias médicas, y el libre acceso a los hospitales es un elemento a tener en cuenta a la hora de valorar la proporcionalidad de la limitación de ejercicio del derecho aquí invocado. Y teniéndolo en cuenta en este caso la medida restrictiva puede tenerse como proporcionada.

El impacto de la infección del COVID-19 en la ciudad de Vigo tampoco es un dato despreciable a la hora de formular el juicio de proporcionalidad que nos planteamos. Según la datos oficiales fechados el 29 de abril de 2020 y publicados por la Xunta de Galiza, la Dirección General de Salud Pública de la Consellería de Sanidad informa que el número de casos activos de coronavirus en Galicia asciende a 3.526, de ellos 880 son del área de A Coruña, 244 de la de Lugo, 715 de la de Ourense, 215 de la de Pontevedra, 808 del área de Vigo, 505 de la de Santiago, y 159 de la de Ferrol. Por tanto la ciudad de Vigo es la segunda población de Galicia en número de casos activos identificados, siendo este dato de suma importancia también a la hora de valorar el riesgo que sobre la salud de las personas puede tener la autorización de una manifestación en la que no se han previsto adecuadamente medidas de prevención de contagios, ni de limitación de asistentes, ni de garantía del libre tránsito de vehículos sanitarios, ni de salida o retorno escalonado, con lo que no es imposible imaginar 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 que sabemos posible y que no cabe evitar más que con la limitación del ejercicio del derecho en las condiciones solicitadas por los convocantes”.

La motivación de la resolución recurrida y el juicio de proporcionalidad de la limitación del derecho de reunión.

UNDÉCIMO.- La parte demandante articula su único motivo de impugnación en torno al juicio de proporcionalidad realizado por la resolución recurrida, aduciendo, al hilo de esas alegaciones, la falta de motivación de la resolución recurrida.

Procede, por tanto, determinar si la limitación del derecho de reunión que supone ha sido proporcionada al fin perseguido, o si, teniendo en cuenta el principio *favor libertatis* que rige en relación a la posible restricción de derechos fundamentales, existían vías menos gravosas para conciliar el derecho en cuestión con la protección de la salud pública y los derechos o intereses constitucionalmente protegibles de los ciudadanos.

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

Para sostener que la concentración pretendida por la parte actora se encuentra suficientemente justificada, es proporcional y no hay razones fundadas para su prohibición, el recurrente recalca que *“El convocante es consciente, como no podía ser de otra manera, de la especial situación que vivimos con miles de muertes y una pandemia que ha transformado nuestra forma de vida, pero precisamente por esto se indicaba que se tomarán las medidas necesarias para salvaguardar la salud pública, tal como se adjuntó con la solicitud de manifestación. La Delegación del Gobierno en Madrid, no ha dado oportunidad de tomar otras medidas alternativas para garantizar el derecho de manifestación y conjugarlo con la actual situación. Lo que sin duda es contrario a Derecho es suspender el derecho de manifestación de forma apriorística, argumentado que provocará una serie de contagios, cuando no se rebaten las medidas de seguridad propuestas, ni se dan unos criterios a los ajustar otras medidas alternativas, ni se basan en informe sanitario*

concreto”.

Pues bien, como dijimos en el fundamento jurídico quinto de la reciente sentencia nº 195/2020, de 30 de abril de 2020, dictada en el recurso nº 306/2020:

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

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

Respecto a lo primero, resulta evidente que el debate se suscita en un contexto básicamente determinado por la situación de pandemia a que hace referencia la resolución administrativa impugnada.

Sin embargo, como han puesto de relieve las partes, tal situación no puede contemplarse de un modo puramente estático pues dicha imagen no sería acorde a la realidad.

Antes bien, dicha situación de pandemia se caracteriza por el dinamismo y la rapidez de su evolución.

En tal sentido, por ejemplo, el Preámbulo de la Orden SND/380/2020, de 30 de abril, sobre las condiciones en las que se puede realizar actividad física no profesional al aire libre durante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (en adelante, Orden SND/380/2020), se refiere a *“la rapidez en la evolución de la situación de emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19, a escala nacional e internacional”* y a que *“la evolución de la crisis sanitaria que se desarrolla en el marco del estado de alarma, obliga a adaptar y concretar de manera continua las medidas adoptadas, para asegurar la eficiencia en la gestión de la crisis”.*

Por tanto, el enjuiciamiento del presente recurso contencioso-administrativo ha de efectuarse con arreglo a la valoración de las circunstancias que concurren en el momento actual.

Así se viene a admitir también en el propio informe de la Abogacía General del Estado unido al expediente administrativo pues, aunque se pronuncia sobre una manifestación prevista para el día 2 de mayo de 2020, concluye que *“la prohibición de las*

manifestaciones encuentra un amparo constitucional que justifica esta conclusión, sin perjuicio tanto de la evolución de las circunstancias como de las características específicas de cada convocatoria” y, a continuación, añade en similar sentido que “salvo que en el futuro la actual situación de crisis sanitaria evolucionara favorablemente,..., existe fundamento jurídico suficiente para acordar la prohibición de las manifestaciones que se pretendan convocar”.

Pues bien, en un plano general, desde la declaración del estado de alarma por el Real Decreto 463/2020, se han ido sucediendo las prórrogas previstas en el art. 116.2 CE.

En lo que interesa al presente debate, la Resolución de 6 de mayo de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, extiende dicho estado hasta las 00:00 horas del 24 de mayo de 2020.

Al amparo de dicha autorización se ha dictado el Real Decreto 514/2020 que, en su Preámbulo, informa de la evolución de la pandemia en España en los siguientes términos:

“Durante el periodo de la primera prórroga, los datos proporcionados por la Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica pusieron de manifiesto que las medidas aplicadas durante el periodo de vigencia del estado de alarma habían conseguido alcanzar gradualmente el objetivo de disminuir la transmisión de la enfermedad y reducir al máximo el riesgo de colapso en las unidades de cuidados intensivos hospitalarios (en adelante, UCI).

Durante el periodo de la segunda prórroga, esos datos indicaron que se había conseguido disminuir el número de contagios a fin de situarlos por debajo del umbral que produciría la saturación de las UCI, con su capacidad extendida para hacer frente a la epidemia, al tiempo que se había fortalecido la capacidad del sistema sanitario para dar respuesta a la misma. En efecto, el incremento de nuevos casos hospitalizados e ingresados en UCI había pasado de alrededor del 20 % para ambos indicadores la semana anterior a la segunda prórroga a estar por debajo del 2 % en la semana del 20 de abril. Además, el número de altas se fue incrementando en este periodo, y con ello se produjo una descarga progresiva de las unidades asistenciales ampliadas.

En el periodo de la tercera prórroga, los datos evidencian que se ha consolidado la tendencia decreciente de los diferentes indicadores (casos confirmados diarios por PCR, fallecimientos confirmados, ingresos hospitalarios y en UCI), habiéndose reducido a la mitad los incrementos diarios, a excepción de los casos que han requerido hospitalización”.

A partir de esta realidad, el Preámbulo desglosa las diferentes medidas para propiciar la así llamada “*desescalada gradual de las medidas extraordinarias de restricción de la movilidad y del contacto social*”:

“La Comunicación «Hoja de ruta común europea para el levantamiento de las medidas de contención de la COVID-19», presentada el pasado 15 de abril por la Presidenta de la Comisión Europea y el Presidente del Consejo Europeo, ha considerado esenciales las medidas extraordinarias adoptadas por los Estados miembros. Se afirma que dichas medidas, basadas en la información disponible en relación con las características de la enfermedad y adoptadas siguiendo un criterio de precaución, han permitido reducir la morbilidad y mortalidad asociada al COVID-19, al tiempo que han permitido reforzar los sistemas sanitarios y asegurar los aprovisionamientos necesarios para hacer frente a la pandemia.

Pero, como la propia Hoja de ruta señala, estas medidas restrictivas acarrearán un elevado coste social y económico, suponen una presión sobre la salud mental y obligan a los ciudadanos a cambiar radicalmente su vida cotidiana.

Por ello, aunque el documento reconoce que la vuelta a la normalidad requerirá tiempo, también considera evidente que las medidas extraordinarias de restricción de la movilidad no pueden mantenerse indefinidamente y que es necesario realizar una evaluación continua de su proporcionalidad a medida que evoluciona el conocimiento de la enfermedad. Resulta, por tanto, indispensable planificar la fase en la que los Estados miembros podrán reanudar las actividades económicas y sociales de modo que se minimice cualquier repercusión sobre la salud de las personas y no se sobrecarguen los sistemas sanitarios.

A ese planteamiento responde la citada hoja de ruta, elaborada a partir de los conocimientos y el asesoramiento facilitados por el Centro Europeo para la Prevención y el Control y el Grupo Consultivo de la Comisión sobre la COVID-19, y teniendo en cuenta la experiencia y las perspectivas de una serie de Estados miembros, así como las orientaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

En este contexto, a la luz de los principales indicadores disponibles, de la experiencia adquirida a nivel nacional, de la experiencia en otros países y del conocimiento aportado por los expertos en el ámbito sanitario y epidemiológico, se considera oportuno avanzar en la desescalada gradual de las medidas extraordinarias de restricción de la

movilidad y del contacto social y facilitar una recuperación, lo más rápida posible, de la actividad social y económica.

Con este objetivo, de conformidad con la Hoja de ruta citada, con los criterios en ella recogidos y con los expresados por la Organización Mundial de la Salud en su documento sobre la evolución del COVID-19, presentado el pasado 14 de abril de 2020, atendiendo a la evolución de la situación epidemiológica, y en línea con otros países de nuestro entorno, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de abril de 2020, se aprobó el Plan para la desescalada de las medidas extraordinarias adoptadas para hacer frente a la pandemia de COVID-19, en el que el proceso descrito se concibe de modo gradual, asimétrico, coordinado con las comunidades autónomas, y adaptable a los cambios de orientación necesarios en función de la evolución de los datos epidemiológicos y del impacto de las medidas adoptadas. El Plan fue remitido al Congreso de los Diputados el 29 de abril de 2020 en cumplimiento de lo previsto por la disposición adicional sexta del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

Para la elaboración de dicho Plan, el Gobierno se ha basado en el informe elevado el pasado 25 de abril por el Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias, además de recabar la opinión y propuestas de expertos en el ámbito sanitario, científico, social y empresarial. De forma paralela y coordinada, se han celebrado reuniones e intercambiado propuestas con los responsables de las administraciones autonómicas y locales, así como con los agentes sociales. De forma complementaria, se han analizado las principales experiencias nacionales e internacionales disponibles, con el fin de aprender de las mejores prácticas para abordar la reactivación económica con la máxima seguridad.

Fruto de este trabajo, el Plan establece los principales parámetros e instrumentos para adoptar las decisiones necesarias en el proceso de desescalada, con las máximas garantías de seguridad. Su objetivo fundamental es conseguir que, manteniendo como referencia fundamental la protección de la salud pública, se recupere paulatinamente la vida cotidiana y la actividad económica, minimizando el riesgo que representa la epidemia para la salud de la población y evitando que las capacidades del Sistema Nacional de Salud se puedan desbordar.

Los parámetros cuyos valores son necesarios para avanzar en la desescalada, y de los que es necesario un seguimiento continuo, se plasmarán en un panel integral de indicadores que facilitará la gradación de la intensidad y velocidad del proceso, incluyendo parámetros fundamentales para la toma de decisiones, en los siguientes ámbitos:

– *Salud pública, a partir de los datos que evalúan las capacidades estratégicas que deben reforzarse en cuatro ámbitos: una asistencia sanitaria reforzada; un modelo eficaz y seguro de alerta y vigilancia epidemiológica; una rápida identificación y contención de las fuentes de contagio y un reforzamiento de las medidas de protección colectiva.*

– *Movilidad en el interior del país y fuera de sus fronteras, muy vinculada a un posible aumento del riesgo de contagio.*

– *Impacto social de la enfermedad, de las medidas adoptadas para contenerla y del proceso de desescalada en los colectivos sociales más vulnerables.*

– *Impacto económico, medido a partir de la evaluación de la situación por sectores, en especial aquellos con más capacidad de arrastre y los más duramente afectados por la crisis sanitaria.*

Del panel integral de indicadores, con los parámetros indicados, resultarán los datos que fundamentarán las decisiones que se adopten en el proceso de desescalada, con un nivel de granularidad territorial suficiente, adecuadas en cada momento a la situación epidemiológica y a la capacidad del sistema sanitario en cada ámbito geográfico relevante.

El Plan establece una fase cero o preliminar y tres fases de desescalada diferenciadas en función de las actividades permitidas en cada una de ellas, por las que podrán transitar los diferentes territorios en función de diversos criterios e indicadores hasta llegar a la fase III, en la que se pondrá fin a las medidas de contención, pero se mantendrá la vigilancia epidemiológica, la capacidad reforzada del sistema sanitario y las medidas de autoprotección de la ciudadanía.

A día de hoy, todo el territorio nacional se encuentra en la denominada fase cero, definida por las medidas establecidas por la declaración del estado de alarma y las órdenes dictadas por las diferentes autoridades competentes delegadas, con excepción de las islas de Formentera, La Gomera, El Hierro y La Graciosa, a las que se aplica lo establecido en la Orden SND/386/2020, de 3 de mayo, por la que se flexibilizan determinadas restricciones sociales y se determinan las condiciones de desarrollo de la actividad de comercio minorista y de prestación de servicios, así como de las actividades de hostelería y restauración en los territorios menos afectados por la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

La complejidad de la situación y la naturaleza imprevisible y dinámica de su evolución desaconsejan plantear un calendario cerrado de recuperación gradual de actividad; por el contrario, se requiere de un enfoque prudente, con hitos que se irán alcanzando sucesivamente y que podrán ser reajustados en caso de resultar necesario”.

Interesa subrayar en este punto que el propio Real Decreto 514/2020 reconoce expresamente que la valoración de la proporcionalidad de las medidas adoptadas para combatir la pandemia debe acompañarse al cambio de circunstancias (*“aunque el documento reconoce que la vuelta a la normalidad requerirá tiempo, también considera evidente que las medidas extraordinarias de restricción de la movilidad no pueden mantenerse indefinidamente y que es necesario realizar una evaluación continua de su proporcionalidad a medida que evoluciona el conocimiento de la enfermedad”*).

Esa “desescalada” se ha concretado principalmente, hasta la fecha, a través de (i) la Orden SND/399/2020, de 9 de mayo, para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional, establecidas tras la declaración del estado de alarma en aplicación de la fase 1 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad y (ii) la Orden SND/414/2020, de 16 de mayo, para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional establecidas tras la declaración del estado de alarma en aplicación de la fase 2 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad.

Pues bien, descendiendo a lo particular, resulta oportuno destacar que la ciudad de Madrid, lugar previsto para la convocatoria de la concentración, no está incluida en el ámbito territorial de las Órdenes mencionadas, pues no aparece en la relación de unidades territoriales a que se refieren sus Anexos respectivos.

No obstante lo anterior, como ha puesto de relieve el Ministerio Fiscal en su informe, junto a tales medidas de ámbito territorial más limitado, se han ido aprobando otras de alcance general, y que por tanto sí incluyen a Madrid en su ámbito territorial de aplicación, que suponen igualmente una flexibilización de las disposiciones inicialmente acordadas como consecuencia de la declaración del estado de alarma.

Cabe señalar en tal sentido, sin ánimo exhaustivo, las dos siguientes: (i) la Orden SND/380/2020, de 30 de abril, sobre las condiciones en las que se puede realizar actividad física no profesional al aire libre durante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, y (ii) la Orden TMA/384/2020, de 3 de mayo, por la que se dictan instrucciones sobre la utilización de mascarillas en los distintos medios de transporte y se fijan requisitos para garantizar una movilidad segura de conformidad con el plan para la transición hacia una nueva normalidad. En resumen y, entre otras medidas, observando las debidas condiciones de seguridad establecidas en tales Órdenes, se habilita *“la práctica no profesional de cualquier deporte individual que no requiera contacto con terceros, así como los paseos”* – art. 2.2, primer párrafo, de la Orden SND/380/2020- y se modulan las condiciones de

ocupación de los vehículos en el transporte terrestre, incluido el transporte público de viajeros—art. 2 de la Orden TMA/384/2020-.

Este es el marco actual, por lo que hace a la evolución de la pandemia, que debe servir de contexto al enjuiciamiento del presente recurso.

Junto a lo anterior ha de considerarse que el juicio de proporcionalidad ha de llevarse a cabo también en atención a la forma y a las condiciones en que se ha proyectado el ejercicio del derecho fundamental de reunión por el promotor, quien en la comunicación realizada a la Delegación del Gobierno no se ha limitado a anunciar su propósito de llevar a cabo una concentración el día 23 de mayo desde las 12:00 horas hasta las 13:30 horas en la Puerta del Sol, frente a la Real Casa de Correos, sino que adjunta a la comunicación dos anexos que detallan, de forma minuciosa, tanto las medidas de seguridad concretas a adoptar para la celebración de la concentración como un croquis explicativo de la forma en que se desarrollará la misma a fin de salvaguardar la seguridad de los asistentes y de terceros. Todo ello expresa una consciente y deliberada autolimitación del promotor de la concentración en cuanto a la forma y condiciones de ejercicio del derecho fundamental de reunión.

Este es el marco en el que nos movemos para adoptar la presente decisión: la evolución de la pandemia ha permitido un proceso de desescalada y de flexibilización de las medidas acordadas inicialmente por razones de salud pública, por una parte, y el promotor se ha autolimitado, en atención a la situación de crisis sanitaria, proponiendo una concentración muy acotada y delimitada en todos sus términos.

Por ello, y sin perjuicio del evidente valor interpretativo del Auto del Tribunal Constitucional de 30 de abril de 2020 a que hemos hecho alusión en el fundamento jurídico octavo, no puede servir de guía absoluta lo resuelto sobre el caso particular en dicha resolución. Y es que dicho caso se proyectaba sobre una reunión a celebrar en unas coordinadas sustancialmente distintas de la que ahora nos ocupan. El contexto más amplio en que deben situarse unas y otras, como decíamos anteriormente, es el de una situación de pandemia muy dinámica y cambiante. Precisamente, las distintas medidas de “desescalada” a que hemos hecho referencia en los párrafos anteriores, como consecuencia de dicho cambio de circunstancias, han sido aprobadas con posterioridad a la fecha de dicha resolución.

Las mismas razones de cambio de circunstancias justifican que la valoración del presente caso no deba estar necesariamente condicionada por lo resuelto por esta misma Sala en las sentencias nº 195/2020, 199/2020, 197/2020 y 198/2020, todas ellas de fecha 30 de abril de 2020 –dictadas respectivamente en los procedimientos nº 306/2020, 307/2020,

308/2020 y 309/2020-. Las presentes circunstancias son sustancialmente distintas a las allí consideradas, tanto por lo que respecta a la situación de la pandemia como al formato de la reunión y a las medidas de seguridad previstas por el promotor.

Avala también esta conclusión de cambio de circunstancias el hecho muy relevante, puesto de manifiesto y acreditado por la parte recurrente, de que concentraciones similares a la que ahora nos ocupa hayan sido permitidas por otras Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno. Dada la disparidad de circunstancias entre todas ellas, las mismas no son término de comparación válido para fundar un trato desigual, como acertadamente advierte el Abogado del Estado, pero sí son al menos expresivas de que la Administración no es ajena a la evolución de la pandemia y a la incidencia de este extremo en relación con el ejercicio del derecho fundamental consagrado en el art. 21 CE.

Ante las consideraciones expuestas que conjugan, por un lado, las circunstancias actuales de situación de gravísima crisis de salud pública en que se encuentra nuestra comunidad y las exigencias de protección de la salud de los ciudadanos que demandan y, por otro, las concretas condiciones en que se ha programado el ejercicio del derecho de reunión por el promotor, concluye la Sala que la prohibición de la concentración comunicada resulta ciertamente susceptible de conseguir el objetivo propuesto —en este caso la protección de la salud pública y de los ciudadanos, en un escenario de pandemia internacional que implica un grave riesgo para la vida de las personas—.

Sin embargo, no se acredita que, al propio tiempo, dicha medida resulte necesaria por no existir otra más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia, atendidas las condiciones concretas y específicas en que se proyectó el desarrollo de la concentración y el momento actual de evolución de la pandemia, ni tampoco proporcionada en sentido estricto, es decir, ponderada o equilibrada por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que protege que perjuicios sobre el derecho de reunión de los manifestantes.

Alcanzamos esta conclusión, como decíamos, ponderando los distintos derechos e intereses en conflicto según las circunstancias concurrentes en el momento actual, sin que resulte admisible extrapolar la conclusión alcanzada más allá de los concretos límites del presente recurso contencioso-administrativo.

Para llegar a tal conclusión, sobre la base de la premisa anterior, entendemos que la concentración ha sido diseñada y programada por el promotor en términos muy específicos y adaptados a las circunstancias de salud pública en que se incardina su celebración. La propia

modalidad escogida para la celebración de la reunión proyectada –concentración estática de un número máximo de 50 personas- y la minuciosidad de los anexos a la comunicación de la concentración no dejan lugar a dudas en tal sentido. De contrario no se ha acreditado, ni tan siquiera indiciariamente, que dichas medidas no alcancen el estándar de seguridad exigible según los actuales parámetros de evolución de la pandemia. Es más, un mínimo contraste pone de relieve que las medidas de seguridad implementadas llegan a ser más exigentes que las previstas con carácter general. Así, por ejemplo, la distancia de seguridad interpersonal a observar por los asistentes a la concentración, todos ellos dotados de las oportunas mascarillas y guantes, sería de tres metros cuando la Orden SND/422/2020, de 19 de mayo, por la que se regulan las condiciones para el uso obligatorio de mascarilla durante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 prevé, en su art. 3, una distancia de dos metros para la población en general.

Frente a tales medidas propuestas por el promotor de la concentración, por la Administración se oponen únicamente consideraciones generales en torno a la gravedad de la situación de crisis sanitaria y riesgos igualmente genéricos que podría comportar su celebración. Sin embargo, frente a una comunicación de concentración tan autolimitada, ponderada y detallada como la que nos ocupa y en las actuales circunstancias de “desescalada” a que hemos hecho mención anteriormente, resulta exigible que se expliciten de modo suficiente las razones concretas y verificables sobre las que sustentar la conclusión de que aquella reunión no resulta compatible con la salud pública y que, por ende, para su debida protección solo cabe la medida de prohibición.

Debemos notar en este punto que la Administración, al prohibir la concentración, ha decidido la limitación máxima del derecho de reunión, por lo que en las circunstancias expuestas todavía resulta más exigible una motivación expresiva de las razones en las que basar dicha incompatibilidad absoluta entre el derecho fundamental reconocido en el art. 21 CE y la salud pública.

En atención a todo lo expuesto, como sostienen coincidentemente la parte actora y el Ministerio Fiscal, resultaba exigible en el presente caso una motivación reforzada de la limitación del derecho fundamental.

En las circunstancias expuestas, el derecho de reunión del demandante, manifestación colectiva del derecho de libertad de expresión que coadyuva a la formación de la opinión pública, intensamente vinculado al pluralismo político y al funcionamiento del sistema democrático, debe ser preservado.

En definitiva, al no haberse proporcionado por la Administración una motivación suficiente que avale la proporcionalidad de la prohibición acordada, la Sala concluye que se ha vulnerado el derecho fundamental reconocido en el art. 21 CE, con las consecuencias que se detallarán en el siguiente fundamento jurídico.

Decisión del caso

DUODÉCIMO.- Consecuencia de lo hasta aquí razonado es la estimación del recurso interpuesto frente a la resolución administrativa impugnada, que anulamos, declarando procedente la comunicación de concentración por la entidad recurrente, organizada y prevista para el día 23 de mayo desde las 12:00 horas hasta las 13:30 horas en la Puerta del Sol, frente a la Real Casa de Correos, con estricta sujeción a las condiciones declaradas por la entidad recurrente, que son las que se explicitan pormenorizadamente en su comunicación y en los anexos 1º y 2º unidos a la misma, y a lo establecido en la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión.

Costas

DECIMOTERCERO.- No ha lugar a imponer las costas en atención a las dudas inherentes a la ponderación de las circunstancias del caso en un procedimiento especial para la protección del derecho fundamental de reunión (art. 139.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

FALLO

CON ESTIMACIÓN DEL RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 319/2020, SEGUIDO POR LOS TRÁMITES DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 122 DE LA LEY 29/1998, DE 13 DE JULIO, REGULADORA DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA E INTERPUESTO POR EL PARTIDO COMUNISTA DE LOS PUEBLOS DE ESPAÑA (P.C.P.E.) CONTRA LA RESOLUCIÓN DE LA DELEGACIÓN DEL GOBIERNO EN MADRID, DE FECHA 14 DE MAYO DE 2020, DEBEMOS:

PRIMERO.- ANULAR LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA POR VULNERAR EL DERECHO DE REUNIÓN DEL ART 21 CE.

SEGUNDO.- REVOCAR LA PROHIBICIÓN DE CELEBRACIÓN DE LA CONCENTRACIÓN COMUNICADA, LA CUAL HABRÁ DE LLEVARSE A CABO EN LOS TÉRMINOS Y CONDICIONES QUE ESTABLECE EL FUNDAMENTO DE DERECHO DUODÉCIMO DE ESTA SENTENCIA.

TERCERO.- SIN COSTAS.

La presente sentencia es susceptible de recurso de casación, que deberá prepararse ante esta Sala en el plazo de **treinta días**, contados desde el siguiente al de su notificación, acreditándose en el escrito de preparación del recurso el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 89.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, con justificación del interés casacional objetivo que presente. Previa constitución del depósito previsto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial, bajo apercibimiento de no tener por preparado el recurso.

Dicho depósito habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de esta Sección, cuenta-expediente nº 4982-0000-00-0319-20 (Banco de Santander, Sucursal c/ Barquillo nº 49), especificando en el campo **concepto** del documento Resguardo de ingreso que se trata de un “Recurso” 24 Contencioso-Casación (50 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, se realizará a la cuenta general nº 0049-3569-92-0005001274 (IBAN ES55-0049-3569 9200 0500 1274) y se consignará el número de cuenta-expediente 4982-0000-00-0319-20 en el campo “Observaciones” o “Concepto de la transferencia” y a continuación, separados por espacios, los demás datos de interés.

Así por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

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

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