

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUNYA

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

Recurso nº 113/2020

Partes: VOX C/ MINISTERIO DEL INTERIOR

SENTENCIA N.º

Ilmos. Sres. Magistrados:

Don Javier Aguayo Mejía, Presidente

Don Manuel Táboas Bentanachs

Doña Isabel Hernández Pascual

Don Héctor García Morago

En la ciudad de Barcelona, a veintidós de mayo de dos mil veinte.

VISTO POR LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUNYA (SECCION TERCERA), constituida para la resolución de este recurso, ha pronunciado, en el nombre del Rey, la siguientes Sentencia en el recurso contencioso- administrativo nº 113/2020, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, interpuesto por el partido político VOX, representado por la Procuradora D^a. PILAR HIDALGO LÓPEZ y asistido

por la Letrada D^a. MARTA ASUNCIÓN CASTRO FUERTES, contra el MINISTERIO DEL INTERIOR, representado y asistido por la ABOGACÍA DEL ESTADO.

Ha comparecido el MINISTERIO FISCAL.

Y ha sido Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado D. Héctor García Morago.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por D^a PILAR HIDALGO LÓPEZ como representante del partido político VOX se interpuso recurso contencioso administrativo contra la Resolución dictada el día 15 de mayo de 2020 por el EXCMO. SR. MINISTRO DEL INTERIOR, prohibiendo la manifestación que había convocado la parte actora, a partir de las 11 horas del día 23 de mayo de 2020, en la ciudad de Barcelona, en respuesta a la gestión que está realizando el Gobierno de España de la crisis generada por el COVID-19.

SEGUNDO.- Acordada la incoación de los presentes autos, se les dio el cauce procesal previsto por el *artículo 122 de la Ley de esta Jurisdicción*. Se señaló para la celebración de vista el día 22 de mayo de 2020, con el resultado que obra, reiterando la defensa jurídica de la parte actora la estimación del recurso, a cuya petición se ha adherido el Ministerio Fiscal. Por su parte, la ABOGACÍA DEL ESTADO, en representación de la Administración demandada, solicitó la confirmación íntegra de la resolución recurrida.

Finalmente quedaron los autos conclusos para dictar sentencia.

TERCERO.- En la sustanciación del presente procedimiento se han observado y cumplido las prescripciones procesales de rigor.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- A través del presente recurso jurisdiccional especial, de protección de derecho fundamental de reunión y manifestación - *artículo 122 LRJCA* - se impugna la resolución adoptada el 15 de mayo de 2020 por el EXCMO. SR. MINISTRO DEL INTERIOR, prohibiendo la manifestación convocada por el partido político VOX para el sábado 23 de mayo de 2020, a

celebrar en la ciudad de Barcelona, con el siguiente itinerario: Plaça Francesc Macià-Av. Diagonal-Passeig de Sant Joan-Carrer Diputació-Carrer Roger de Llúria-Delegación del Gobierno en Cataluña.

SEGUNDO.- La resolución impugnada prohíbe la manifestación convocada por VOX en Barcelona por considerarla incompatible con los riesgos asociados a la pandemia originada por el virus COVID-19 y, asimismo, con las limitaciones o restricciones impuestas a la circulación o tránsito de vehículos y personas en méritos del estado de alarma. Todo ello, unido a un déficit en cuanto a medidas de seguridad específicas.

La actora, por su parte, sostiene esencialmente que la prohibición constituye una medida injustificada y desproporcionada y, por consiguiente, considera que con la misma se ha visto vulnerado el derecho de reunión y manifestación reconocido por la Constitución (art. 21). Sostiene, a mayor abundamiento, que una manifestación en vehículos como la convocada, no supone riesgos para el derecho a la vida y a la salud de propios y extraños.

La ABOGACÍA DEL ESTADO considera, por el contrario, que la resolución impugnada se halla plenamente justificada, amén de ser el resultado de una ponderación de circunstancias basada en el principio de proporcionalidad.

Por su parte, el MINISTERIO FISCAL entiende que la prohibición de la manifestación es desproporcionada y carece de justificación adecuada.

TERCERO.- Para resolver la controversia que ahora nos ocupa será preciso reparar principalmente en los criterios fijados por el Tribunal Constitucional a través de su reciente Auto de 30 de abril de 2020; precisamente porque aborda el dilema que ahora se nos plantea, a resultas de las reuniones y manifestaciones convocadas en el contexto de una pandemia como la que se ha cernido no solo en España, a raíz de la propagación del virus COVID-19.

El citado Auto, en sus fundamentos jurídicos dice así (negritas y cursivas serán nuestras):

“II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso de amparo.

La demanda de amparo, presentada por la Central Unitaria de Trabajadores/as, denuncia la vulneración del derecho de reunión en lugares de tránsito público (art. 21 CE) o, dicho en otros términos, vulneración del derecho de manifestación en relación con el derecho a la libertad sindical (art. 28 CE).

(...)

2. Sobre la especial trascendencia constitucional del recurso de amparo.

Como ha quedado expuesto anteriormente, la recurrente ha afirmado, para justificar la especial trascendencia constitucional, que este Tribunal nunca ha tenido la oportunidad de pronunciarse respecto de la plenitud de ejercicio, suspensión o limitación del derecho de reunión o a la libertad sindical en el supuesto de estado de alarma, lo que nos situaría en el motivo a) del FJ 2 de la STC 155/2009, de 25 de junio, es decir, el supuesto “de un recurso que plantee un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no haya doctrina del Tribunal Constitucional”. Sin embargo, aun siendo cierto que, prima facie, podría reconocerse la novedad del asunto, esa conclusión no es indiscutible, porque lo cierto es que la STC 83/2016, de 28 de abril, ya determinó los presupuestos de la declaración del estado de alarma, así como el alcance que cabía otorgar a dicha declaración que, entre otros aspectos, con los estados de excepción y sitio, supone “excepciones o modificaciones pro tempore en la aplicabilidad de determinadas normas del ordenamiento vigente, incluidas, en lo que ahora importa, determinadas disposiciones legales, que sin ser derogadas o modificadas sí pueden ver alterada su aplicabilidad ordinaria (arts. 9 a 12; 16 a 30; 32 a 36 de la Ley Orgánica 4/1981, de 4 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio), pues el fundamento de la declaración de cualquiera de estos estados es siempre la imposibilidad en que se encuentran las autoridades competentes para mantener mediante ‘los poderes ordinarios’ la normalidad ante la emergencia de determinadas circunstancias extraordinarias (art. 1.1 de la Ley Orgánica 4/1981, de 4 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio)” (FJ 9), extremo que ya había quedado recogido en el ATC 7/2012, de 13 de enero, FJ 3.

En particular, la STC 83/2016 se pronunció en cuanto al alcance que la declaración del estado de alarma podía tener sobre los derechos fundamentales, poniendo de relieve su menor intensidad respecto de los estados de excepción y sitio en cuanto a este extremo. Así, en el FJ 8 se reconoce que, a diferencia de aquellos, 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 [...]”.

El anterior pronunciamiento ha de ser puesto en conexión con la reiterada jurisprudencia constitucional en relación con el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación, a través de la cual este Tribunal ha establecido criterios muy claros en cuanto a los presupuestos para el ejercicio de tales derechos, los límites y restricciones que pueden imponerse a los mismos, especialmente cuando colisionan con otros derechos o con la protección de otros valores constitucionales, así como las garantías que deben presidir tanto su ejercicio como la posibilidad de introducir modificaciones o limitaciones al mismo y, especialmente, cuando se trata de impedirlo.

Así, es de imprescindible cita, en primer lugar, la STC 66/1995, de 8 de mayo, que nos recuerda, ante todo, que el ejercicio del derecho reunión y manifestación se impone por su eficacia inmediata y directa, sin que pueda conceptuarse como un derecho de configuración legal, de manera que el deber de comunicación que establece el art. 8 de la Ley Orgánica 9/1983 no constituye una solicitud de autorización, “sino tan sólo una declaración de conocimiento a fin de que la autoridad administrativa pueda adoptar las medidas pertinentes para posibilitar tanto el ejercicio en libertad del derecho de los manifestantes, como la protección de derechos y bienes de titularidad de terceros, estando legitimada en orden a alcanzar tales objetivos a modificar las condiciones del ejercicio del derecho de reunión e incluso a prohibirlo, siempre que concurran los motivos que la Constitución exige, y previa la realización del oportuno juicio de proporcionalidad”, además de que esa actuación administrativa, en cuanto suponga la imposición de condiciones excesivamente gravosas o la prohibición del ejercicio de este derecho, es inmediatamente revisable por los órganos judiciales (FJ 2).

El siguiente aspecto que se debe resaltar de dicha doctrina -a los efectos que aquí interesan- es el de que, al igual que los demás derechos fundamentales, el derecho de reunión no es un derecho absoluto o ilimitado, pues la propia Constitución, en su art. 21.2, establece explícitamente, como límite específico al ejercicio de ese derecho fundamental, que ese ejercicio no puede producir alteraciones del orden público con peligro para personas y bienes. **Ahora bien, la aplicación de ese límite en relación con el orden público exige como primer presupuesto la existencia de “razones fundadas” de alteración del mismo, siendo preciso que “quien adopta esta decisión debe poseer datos objetivos suficientes, derivados de las circunstancias de**

hecho concurrentes en cada caso, a partir de los que cualquier persona en una situación normal pueda llegar racionalmente a la conclusión, a través de un proceso lógico basado en criterios de experiencia, que la concentración producirá con toda certeza el referido desorden público”. Pero lo que importa retener, en este momento, es que este Tribunal ha advertido que ni es necesario ni es correcto entrar a definir de modo abstracto y general el concepto de orden público, pues el precepto constitucional se refiere al orden público con peligro para personas o bienes, lo que lo convierte en un elemento sustantivo que debe ser analizado en cada caso en el contexto del art. 21 CE, a partir de los criterios que el propio Tribunal ofrece: que esa noción de orden se refiere a una situación de hecho, el mantenimiento del orden en sentido material en lugares de tránsito público, no al orden como sinónimo de respeto a los principios y valores jurídicos y metajurídicos que están en la base de la convivencia social y son fundamento del orden social, económico y político; y que las concentraciones tan sólo pueden prohibirse, en aplicación del límite previsto en el art.21.2 C.E., cuando existan razones fundadas para concluir que de llevarse a cabo se producirá una situación de desorden material en el lugar de tránsito público afectado, entendiendo por tal desorden material el que impide el normal desarrollo de la convivencia ciudadana en aspectos que afectan a la integridad física o moral de personas o a la integridad de bienes públicos o privados, en el bien entendido que peligro no es sinónimo de utilización de violencia sobre personas y bienes (FJ 3).

Todo ello se traduce en una labor de ponderación que han de realizar en cada caso los poderes públicos en función de las circunstancias concurrentes, de manera que si decidiera prohibirla, como es el caso, debe hacerlo motivada y fundadamente, y justificando la imposibilidad de adoptar las medidas preventivas necesarias para permitir el efectivo ejercicio del derecho, proponiendo, en su caso, las modificaciones que sean precisas, en función de la programación realizada por los promotores.

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

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

Ante esta realidad, parece más conveniente entender que concurre el supuesto g) de especial trascendencia constitucional del FJ 2 de la STC 155/2009, porque el supuesto planteado en el recurso de amparo trasciende del caso concreto ya que plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica. No podemos olvidar que, como reconoce la recurrente, la manifestación se pretende desarrollar en el marco de una situación de pandemia global muy grave, que ha producido un gran número de afectados y de fallecidos en nuestro país, y que ha puesto a prueba a las instituciones democráticas y a la propia sociedad y los ciudadanos, en cuanto se han convertido, en conjunto, en elementos esenciales para luchar contra esta situación de crisis sanitaria y económica que afecta a todo el país, situado por mor de la misma ante una situación que, pese a no ser la primera vez que se produce (ya sufrimos, entre otras, la pandemia de 1918), sí es la primera vez que nuestra actual

democracia se ha visto en la necesidad de enfrentarse ante un desafío de esta magnitud y de poner en marcha los mecanismos precisos para hacerle frente. Ante esta situación es importante el pronunciamiento de este Tribunal por la repercusión que la celebración de esta o de otras manifestaciones con ocasión de la señalada fecha del 1 de mayo que se puedan pretender celebrar, puedan tener sobre el conjunto de la sociedad, especialmente sobre la salud de los ciudadanos, llevando a cabo un análisis de los contenidos del real decreto de declaración del estado de alarma y de su alcance desde la perspectiva constitucional, especialmente en cuanto al ejercicio de los derechos fundamentales, ya que puede establecer pautas importantes en la interpretación y aplicación de las distintas previsiones de aquella norma, en tanto que intérprete supremo de la normal fundamental, que resulten provechosas para el conjunto de la sociedad. Lo que también se puede traducir en la enunciación de criterios de actuación que sean importantes en el desarrollo del proceso de desescalada que está iniciando el Gobierno. Es innegable, en suma, la notoria repercusión que este asunto tiene en el conjunto de la sociedad española.

De acuerdo con las anteriores consideraciones, estimamos que el recurso de amparo tiene una indudable especial trascendencia constitucional, que concretamos en el supuesto g) del FJ 2 de la STC 155/2009.

3. (...) En suma, por las razones expuestas, es necesario un análisis liminar de viabilidad del recurso que supone, de facto, formular el juicio de ponderación que exigiría un futuro pronunciamiento de fondo, pero que viene exigido por las muy particulares circunstancias del caso que nos ocupa.

4. La eventual lesión del derecho fundamental invocado (derecho de manifestación del art. 21 CE)

Sobre las premisas anteriores, el examen sobre la verosimilitud de la lesión denunciada se articula en torno a los siguientes argumentos.

a) No cabe una prohibición tácita de la celebración de una reunión o una manifestación a pesar de lo que alegan los recurrentes en su demanda de amparo. La STC 193/2011, de 12 de diciembre, se muestra clara cuando establece, y ya hemos hecho referencia a ello pero vale la pena insistir, que la limitación del ejercicio del derecho de reunión requiere de una motivación específica. Así, “para que los poderes públicos puedan incidir en el derecho de reunión constitucionalmente garantizado, ya sea restringiéndolo, modificando las circunstancias de su ejercicio, o prohibiéndolo incluso, es preciso, tal y como acaba de señalarse, que existan razones fundadas, lo que implica una exigencia de motivación de la resolución correspondiente (...) en la que se aporten las razones que han llevado a la autoridad gubernativa a concluir que el ejercicio del derecho fundamental de reunión, tal y como se hubo proyectado por su promotor o sus promotores, producirá una alteración del orden público proscrita en el art. 21.2 CE, o bien la desproporcionada perturbación de otros bienes o derechos protegidos por nuestra Constitución” (STC 195/2003, de 27 de octubre, FJ 4). Y en este sentido “no basta con que existan dudas sobre si el derecho de reunión pudiera producir efectos negativos, debiendo presidir toda actuación limitativa del mismo el principio o criterio de favorecimiento del derecho de reunión de manera que solamente razones convincentes e imperativas pueden justificar las restricciones a esa libertad (STC 170/2008, FJ 3)” (STC 96/2010, de 15 de noviembre, FJ 3, relativa al ejercicio del derecho de manifestación durante la jornada de reflexión), en aplicación del principio favor libertatis. Los actos que introduzcan medidas limitadoras han de fundamentarse, pues, en datos objetivos suficientes derivados de las circunstancias concretas de cada caso (STC 301/2006, 23 de octubre, FJ 2”).

En este caso, si bien podría ponerse en duda la motivación de la resolución de la Subdelegación del Gobierno, que es abiertamente ambigua y ni siquiera deja totalmente clara la prohibición, no puede negarse que existe motivación suficiente en la Sentencia de la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 28 de abril de 2020 (sentencia núm. 136/2020). Cualquier defecto de motivación de la resolución administrativa, por tanto, habría quedado subsanado por la extensa motivación del órgano judicial. Motivación con la que puede estar de acuerdo o no el sindicato recurrente, pero de cuya suficiencia no puede dudarse.

La demanda de amparo sostiene que, “para no sacrificar la validez de un acto administrativo acuciado de nulidad radical, en Tribunal hace un auténtico sobreesfuerzo de creación judicial, convirtiéndose la resolución

en una auténtica exégesis del sentido de las palabras de una resolución opaca y sin forma, y supliendo con su criterio jurisdiccional los juicios de ponderación constitucional y de motivación suficiente que la entidad administrativa en ningún caso realizó”. Pero este argumento no puede ser aceptado en esta sede. La central sindical recurrente no tiene en cuenta, al formular esta queja, que tampoco traduce en la vulneración de derecho fundamental alguno, que son los jueces y tribunales de la jurisdicción ordinaria quienes poseen la competencia originaria para proteger, salvaguardar y garantizar los derechos fundamentales de la ciudadanía, incluyendo en este concepto tanto a las personas físicas, como a las personas jurídicas, asociaciones o, como es aquí el caso, asociaciones sindicales. Y es que la jurisdicción constitucional, en este ámbito de la protección de los derechos fundamentales, es subsidiaria, y particularmente tras la reforma contenida en la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, del recurso de amparo constitucional. Esto supone que el órgano jurisdiccional que interpreta derechos, máxime si lo hace en el marco procesal de un procedimiento preferente y sumario en defensa de los derechos fundamentales, de los previstos en el art. 53.2 LOTC no supe los juicios de ponderación constitucional, porque este juicio le es propio. Cosa distinta es que el Tribunal Constitucional tenga, siempre con carácter subsidiario, la capacidad revisora de tal juicio de ponderación, para asegurar una interpretación uniforme del texto constitucional.

b) El sindicato recurrente en amparo acude al art. 116 CE, en lectura combinada con el art. 55 CE, y con el art. 10 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio para afirmar que el derecho de manifestación no puede quedar suspendido por la declaración del estado de alarma, y para afirmar que la libertad sindical, que también ampara el presupuesto del ejercicio del derecho de manifestación por parte del sindicato gozando de protección reforzada, en la medida en que dispone la imposibilidad de prohibición, disolución o sometimiento a autorización previa de las reuniones orgánico sindicales.

Dejando a un lado lo relativo a la protección reforzada o no de la libertad sindical en este contexto por las razones que apuntamos en el fundamento primero, no podemos sino estar de acuerdo con el recurrente, como no se puede deducir de otro modo de la lectura del FJ 8 de la sentencia 83/2016, de 28 de abril: “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; la práctica de requisas temporales de todo tipo de bienes y la imposición de prestaciones personales obligatorias; la intervención y la ocupación transitoria de industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier clase, con excepción de domicilios privados; la limitación o el racionamiento del uso de servicios o del consumo de artículos de primera necesidad; la adopción de las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción afectados por una paralización de los servicios esenciales para la comunidad cuando no se garanticen los servicios mínimos; y, en fin, la intervención de empresas o servicios, así como la movilización de su personal, con el fin de asegurar su funcionamiento, siéndole aplicable al personal movilizado la normativa vigente sobre movilización. Previsiones, todas ellas, cuya entidad adquiere particular relevancia para el enjuiciamiento que ahora abordamos”.

La discusión sobre si el decreto de declaración del estado de alarma supone o no, de facto, y por derivación de la limitación de la libertad deambulatoria del art. 19 CE, una limitación excesiva o incluso una suspensión del derecho de manifestación no puede ser abordada, ni siquiera a efectos dialécticos en este momento procesal, ni siquiera en este recurso de amparo.

Por eso aceptamos el planteamiento que sostiene la parte en su demanda cuando, en su página 10 reconoce que “la consecuencia de prohibición o suspensión del art. 21 CE y 28 CE no es una consecuencia derivada de dicha declaración (del estado de alarma), sino de la interpretación del alcance de tal mecanismo de excepcionalidad por parte de la Administración y después por parte del propio Tribunal que referenda tal prohibición”. Partiendo de esta premisa cumple evaluar si la limitación del ejercicio concreto del derecho de manifestación en el supuesto específico planteado por la recurrente en amparo, es adecuado al canon constitucional o no lo es, dejando al margen el contenido del decreto de declaración del Estado de alarma. Así, la valoración sobre la verosimilitud pasa por las siguientes etapas argumentales, que son las habituales tanto en la

jurisprudencia constitucional española, como en la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, al examinar los límites legítimos al ejercicio de los derechos fundamentales:

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 acostumbra 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 adverbado 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 situación que vivimos a CUT opta po la manifestación rodada cun manifestante en cada auto e debidamente protexidos e identificados polo sindicato, e atendendo a calquera outra indicación que se nos faga dende esta subdelegacion ou as 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 los datos oficiales fechados el 29 de abril de 2020 y publicados por la Xunta de Galicia, 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.

Por tanto, siendo positivo este juicio liminar sobre la proporcionalidad de las medidas, no puede acordarse la concurrencia de verosimilitud de la denunciada lesión del art. 21 CE.”

CUARTO.- También será oportuno atender al criterio seguido por otros Tribunales ordinarios en supuestos similares, en los que la prohibición de manifestaciones ha pretendido fundarse en la crisis generada por el coronavirus.

En ese sentido, veremos que la Sentencia nº 214, de 21 de mayo de 2020, dictada por la Sección Décima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Madrid (recurso nº 319/2020), se ha expresado en los siguientes términos:

“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 acompasarse 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 la 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 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.”

Por su parte, de la Sentencia nº 463/2020, de 21 de mayo de 2020, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-León (recurso nº 358/2020), será oportuno resaltar las siguientes consideraciones:

“TERCERO.- Antes de analizar las pretensiones de la parte demandante debemos precisar que el derecho de reunión y su vertiente del derecho de manifestación (STC 96/2010, de 15 de noviembre) cuando se celebra en lugares de tránsito público, reconocidos como derechos fundamentales en el art. 21 de la Constitución (CE) y a los que también se refiere la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, no están suspendidos por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, actualmente prorrogado. En el art. 116 CE se contempla, como ha señalado el Tribunal Constitucional en la sentencia de 28 de abril de 2016, el denominado derecho constitucional de excepción caracterizado por los tres estados de emergencia –estado de alarma, estado de excepción y estado de sitio- con los que hacer frente a posibles situaciones de anormalidad constitucional, reservando a una ley orgánica la regulación de cada uno de estos estados, así como las competencias y las limitaciones correspondientes, lo que ha sido desarrollado en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. Que el derecho de manifestación reconocido en el citado art. 21 CE no está suspendido por el estado de alarma, declarado por el mencionado Real Decreto 463/2020, resulta también de lo previsto en el art. 55.1 CE, en el que se dispone que ese derecho fundamental, así como los otros que en ese precepto se mencionan, podrán ser suspendidos “cuando se acuerde la declaración de excepción o de sitio”, lo que aquí no acontece. La Constitución no permite, por tanto, que con la declaración del estado de alarma se suspendan los derechos fundamentales de reunión y manifestación.

Por ello, las limitaciones de la libertad de circulación de las personas que se contemplan en el art. 7 del citado Real Decreto 463/2020 –ahora menores según la fase en que se halle el respectivo territorio, incluso en la fase 0 en que se encuentra la ciudad a la que se refiere la resolución administrativa impugnada- no pueden interpretarse como una suspensión del derecho fundamental de manifestación, pues esta suspensión no se establece –ni podía hacerse- en el estado de alarma declarado por dicho Real Decreto, ahora prorrogado.

CUARTO.- Que el derecho fundamental de manifestación no esté suspendido por el estado de alarma declarado por el citado Real Decreto 463/2020 no comporta que el ejercicio de ese derecho no esté sujeto a limitaciones, incluso derivadas de la situación de pandemia a la que se refiere dicho Real Decreto.

Como ha señalado el Tribunal Constitucional en la sentencia 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, 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".

Por ello, la limitación del ejercicio del derecho de reunión requiere de una motivación específica. Así, "para que los poderes públicos puedan incidir en el derecho de reunión constitucionalmente garantizado, ya sea restringiéndolo, modificando las circunstancias de su ejercicio, o prohibiéndolo incluso, es preciso, tal y como acaba de señalarse, que existan razones fundadas, lo que implica una exigencia de motivación de la resolución correspondiente... en la que se aporten las razones que han llevado a la autoridad gubernativa a concluir que el ejercicio del derecho fundamental de reunión, tal y como se hubo proyectado por su promotor o sus promotores, producirá una alteración del orden público proscrita en el art. 21.2 CE, o bien la desproporcionada perturbación de otros bienes o derechos protegidos por nuestra Constitución" (STC 195/2003, de 27 de octubre, FJ 4). Y en este sentido "no basta con que existan dudas sobre si el derecho de reunión pudiera producir efectos negativos, debiendo presidir toda actuación limitativa del mismo el principio o criterio de favorecimiento del derecho de reunión... de manera que solamente razones convincentes e imperativas pueden justificar las restricciones a esa libertad (STC 170/2008, FJ 3)" (STC 96/2010, de 15 de noviembre, FJ 3, relativa al ejercicio del derecho de manifestación durante la jornada de reflexión), en aplicación del principio favor libertatis. Los actos que introduzcan medidas limitadoras han de fundamentarse, pues, en datos objetivos suficientes derivados de las circunstancias concretas de cada caso (STC 301/2006, 23 de octubre, FJ 2).

En este sentido en la STC 163/2006, de 22 de mayo, que anula la resolución de la Delegación del Gobierno impugnada y otorga el amparo solicitado por la parte recurrente, se hace referencia a la ponderación casuística que corresponde hacer a los poderes públicos y en especial a la autoridad gubernativa que, en el supuesto de que decida prohibir la concentración, dado que se trata de limitar el ejercicio de un derecho fundamental y en atención a lo establecido explícitamente en el art. 21.1 CE, que habla de la existencia de "razones fundadas", debe: a) motivar la resolución correspondiente (STC 36/1982); b) fundarla, esto es, aportar las razones que le han llevado a la conclusión que de celebrarse se producirá la alteración del orden público proscrita; y, c) justificar la imposibilidad de adoptar las medidas preventivas necesarias para conjurar esos peligros y permitir el efectivo ejercicio del derecho fundamental.

En esa STC 163/2006 también se precisa que el párrafo segundo del art. 21 CE no delimita el contenido del derecho de reunión, sino que establece un límite a su ejercicio y otorga a los poderes públicos una facultad que deben ejercer proporcionalmente, de modo que, por ejemplo, antes de prohibir una concentración por esta causa, deben proponer las modificaciones que permitan el ejercicio del derecho. Y se añade más adelante: "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 -la garantía del orden público sin peligro para personas y bienes-; 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 (STC 66/1995, FJ 5)".

La regla general es, pues, el favorecimiento del derecho de reunión, que sólo debe verse exceptuado si, en el caso concreto y previa ponderación y juicio de proporcionalidad, concurren datos y circunstancias que permiten su limitación, en garantía de un interés constitucional o público superior.

QUINTO.- Proyectada la anterior doctrina al presente caso debemos ahora examinar si es procedente mantener la “prohibición” del ejercicio del derecho de manifestación que se contiene en la resolución administrativa impugnada teniendo en cuenta las circunstancias que concurren en este supuesto, máxime cuando la Administración no ha optado por proponer ninguna “modificación” en los términos previstos en el art. 10 de la Ley Orgánica 9/1983 respecto de la manifestación comunicada por el partido político convocante.

Pues bien, el hecho de no estar contemplada la manifestación prevista para el día 23 de mayo por diversas calles de Palencia, en distintos medios de locomoción, en las situaciones señaladas en el art. 7 del Real Decreto 463/2020, por el que se declara el estado de alarma, no puede ser determinante para su prohibición, pues ya se ha dicho antes que las limitaciones previstas en ese precepto –ahora mucho más flexibles en la fase 0 en que se encuentra la ciudad de Palencia- no suponen la suspensión del derecho fundamental de manifestación. Así incluso lo ha debido entender la propia Administración demandada que, según es notorio, no ha prohibido las manifestaciones convocadas por el mismo partido político aquí demandante en otras ciudades españolas –que van a desarrollarse también en caravana, con vehículos cerrados particulares y bicicletas o motocicletas, según manifestó la Letrada de la parte recurrente en el acto de la vista-, pues, aunque estén situadas en la denominada fase 1, siguen afectadas por el estado de alarma declarado por dicho Real Decreto. Aunque en esa fase 1 se han contemplado menores limitaciones en las respectivas normas aprobadas, en éstas tampoco se concreta que en esa fase puedan permitirse manifestaciones, lo que no ha impedido que se permitan en esas otras ciudades, y ello porque el derecho fundamental de manifestación no está suspendido por la declaración del estado de alarma, como se ha reiterado. No puede, por tanto, admitirse que al no estar prevista la manifestación convocada por la parte actora entre las situaciones contempladas en el art. 7 del Real Decreto 463/2020, se deba prohibir el ejercicio de ese derecho fundamental.

Tampoco puede servir para prohibir la manifestación de que se trata las circunstancias de salud pública, en las que ha insistido la Abogacía del Estado en el acto de la vista, toda vez que no basta con la referencia genérica que se hace en el informe del Servicio Territorial de Sanidad obrante en el expediente, y al que también se refiere la resolución administrativa impugnada, de que la manifestación “puede suponer” un riesgo para la integridad física tanto de los participantes en la misma como de los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado al existir una acumulación de personas.

Como ha señalado el Tribunal Constitucional en la antes citada sentencia 170/2008, que no está de más ahora reiterar, “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”,

Y en este caso no se justifican suficientemente para que se prohíba la manifestación los riesgos hipotéticos de contagio cuando la manifestación de que se trata está prevista por un tiempo muy limitado en vehículos cerrados, cuya circulación está permitida en el estado de alarma, y en bicicletas o motocicletas, cuyo uso también está permitido en el estado de alarma, y para evitar esos contagios se contempla en el escrito de comunicación del partido político demandante que se guardará la distancia oportuna, lo que comporta que debe guardarse la distancia de seguridad así como el uso de las correspondientes mascarillas, para lo que debe tenerse en cuenta en este último aspecto lo dispuesto en la Orden/SND/422/2020, de 19 de mayo, ya vigente cuando se dicta esta sentencia que va a permitir dicha manifestación.

En este sentido no está de más añadir que también en la fase 0 en la que se encuentra la ciudad de Palencia, en el momento en que se dicta esta sentencia están permitidas otras actividades (rebajas en centros comerciales, asistencia a lugares de culto...) que pueden comportar acumulación de personas, si bien se exige que se guarden las distancias de seguridad y el uso de mascarillas, y que es notorio que en la fecha de esta sentencia la Junta de Castilla y León ha propuesto que esa ciudad pase ya a la fase 1.

SEXTO.- Las dificultades para el tráfico rodado a las que se refiere la resolución administrativa impugnada tampoco pueden servir para la prohibición de la manifestación de que se trata.

Como se indica en la antes citada STC 163/2006, la producción de cortes de tráfico como consecuencia de una manifestación no puede llevar a su prohibición. En relación con las concentraciones que afectan a la circulación de vehículos por las vías de tránsito público lo primero que cabe afirmar, como se dice en esa sentencia, “es que sólo en supuestos muy concretos podrá concluirse que la afectación del tráfico conlleva una alteración del

orden público con peligro para personas o bienes. Es cierto que la paralización del tráfico con la finalidad primordial de alterar la paz pública no constituye un objeto integrable en el derecho de reunión en lugares de tránsito público, cuyo objeto, como hemos expuesto anteriormente, es el intercambio y la comunicación pública de ideas y reivindicaciones. Sin embargo, no es menos cierto que por su propia naturaleza el ejercicio de ese derecho requiere la utilización de los lugares de tránsito público y, dadas determinadas circunstancias, permite la ocupación, por así decir, instrumental de las calzadas. En suma, la celebración de este tipo de reuniones suele producir trastornos y restricciones en la circulación de personas y, por lo que aquí interesa, de vehículos que se ven impedidos de circular libremente por el lugar en el que se celebra la reunión (STC 59/1990). En una sociedad democrática, el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación, sino también un espacio de participación. Precisamente, para hacer compatibles estos dos usos de los lugares de tránsito público, el art. 21.2 CE ha establecido la exigencia de la comunicación previa al objeto de que los poderes públicos puedan adoptar las medidas preventivas necesarias para lograr esa compatibilidad. Concretamente desde la perspectiva del art. 21.2 CE, 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.

Así, pues, no cualquier corte de tráfico o invasión de calzadas producidos en el curso de una manifestación o de una concentración puede incluirse en los límites del art. 21.2 CE. Para poder restringir el ejercicio del derecho de reunión deberán ponderarse, caso a caso, todas las circunstancias específicas concurrentes en cada una de las reuniones que pretendan llevarse a cabo al objeto de determinar si efectivamente existen razones fundadas para creer que el colapso circulatorio tendrá las características y los efectos antes descritos.

En este caso, debe destacarse que en la comunicación de la manifestación efectuada por el partido político convocante se indica que la misma se celebrará con “todas las garantías de seguridad sanitarias” que ofrece una caravana de vehículos y que el itinerario por el que discurre no interfiere en ningún acceso a hospitales ni impide ni obstaculiza la circulación de servicios de urgencias, y esto no ha sido desvirtuado por la Administración demandada.

En este aspecto debe resaltarse que en el expediente remitido consta un informe de la Policía Local de Palencia de 13 de mayo de 2020 en el que se indica, entre otros aspectos, que “no existe inconveniente, ni en horario, ni en las vías a utilizar, así como en el número aproximado de cincuenta vehículos que formaran la caravana, para poder organizar el dispositivo de seguridad y control del tráfico”.

SÉPTIMO.- Por lo anteriormente expuesto, procede estimar el presente recurso y declarar nula de pleno derecho -art. 47.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas- la resolución impugnada, reconociéndose asimismo el derecho de la parte recurrente a que la manifestación litigiosa se lleve a cabo en los términos señalados en la comunicación presentada en la Subdelegación del Gobierno en Palencia, lo que comporta que habrá de efectuarse dentro de esos límites y con el cumplimiento de las medidas de seguridad correspondientes.

No impide la anterior conclusión el reciente auto del Tribunal Constitucional de 30 de abril de 2020, en el que se inadmite el recurso de amparo que en el mismo se menciona, pues se refiere a un supuesto en el que concurrían circunstancias diferentes al aquí contemplado. Debe destacarse que en ese auto no se afirma en ningún momento que el Real Decreto 463/2020 impida el ejercicio del derecho de manifestación, pues se inadmite el recurso de amparo teniendo en cuenta las circunstancias que concurrían en ese supuesto que justificaron que en la sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de Galicia se mantuviera la prohibición de la manifestación convocada en ese caso para el día 1 de mayo de 2020, anterior incluso a la situación de fase O en la que en la actualidad se encuentra la ciudad de Palencia, que supone una mayor amplitud de las actividades permitidas respecto de la situación anterior a esa fase O como antes se ha puesto de manifiesto.

OCTAVO.- No se hace una especial condena en costas, conforme a lo previsto en el art. 139.1 de la Ley Jurisdiccional 29/1998 al plantear la cuestión litigiosa las dudas de derecho a las que se refiere ese precepto, y prueba de ello es que las resoluciones jurisdiccionales que se han dictado en la materia de que se trata no han sido uniformes.”

QUINTO.- Del Auto del Tribunal Constitucional transcrito más arriba, así como de los restantes pronunciamientos jurisdiccionales traídos a colación, pueden sintetizarse los siguientes criterios:

1.- La prohibición de una manifestación con fundamento en la necesidad de proteger el derecho a la vida (art. 15 CE) y el derecho a la salud (art. 43 CE) de las personas, debe basarse en razones sólidas a propósito de la existencia y proximidad de un riesgo cierto para tales derechos. Y esas razones deben hallar soporte en las circunstancias concurrentes en cada caso concreto, pasadas, éstas, por el tamiz de la lógica y de la experiencia.

Las meras dudas no justifican la prohibición de una manifestación.

2.- Aunque el derecho de reunión y manifestación no es ilimitado (ningún derecho lo es), los actos de prohibición de su ejercicio deben obedecer a una finalidad legítima y responder al criterio de proporcionalidad.

3.- Asimismo, la prohibición de una manifestación basada en razones ciertas y atendibles, tampoco estará justificada si resulta posible, como alternativa, imponer o prescribir medidas que permitan conjugar o armonizar el ejercicio del derecho de manifestación con la salvaguarda de los otros derechos que se suponen en riesgo.

4.- La prohibición o modificación del itinerario de una manifestación no puede traer causa del estado de alarma. De este último pueden derivarse ciertas limitaciones o restricciones en sede de circulación o permanencia en la vía pública de personas o vehículos; pero no actos de prohibición o alteración del itinerario fundados en la declaración del estado de emergencia.

Así las cosas, veremos que en el supuesto examinado por el Tribunal Constitucional a través de su Auto de 30 de abril de 2020, la finalidad legítima de la prohibición estaba clara.

En cuanto a la proporcionalidad de esa medida (punto crucial de la controversia, como ocurre aquí y ahora), la misma fue apreciada por el Alto Tribunal tras constatar que una concentración de vehículos (que se preveía numerosa) en una ciudad como Vigo, iba a traducirse en el establecimiento de una barrera infranqueable, susceptible de dividir en dos la ciudad,

impidiéndose con ello el acceso a servicios tan esenciales como pudieran ser los hospitales; todo ello, en un momento en el que Vigo estaba experimentando en un grado no menor los azotes del coronavirus.

SEXTO.- En el supuesto de la manifestación con vehículos que el partido político VOX pretende celebrar en la ciudad de Barcelona en el día de mañana, la prohibición impugnada no puede considerarse proporcionada, aunque responda a un fin legítimo. Y a tal conclusión hemos llegado tras ponderar las siguientes circunstancias:

-La ciudad de Barcelona se halla en estos momentos en una fase de desescalada situada entre el 0 y el 1 y su situación sanitaria, así como sus características, no ofrecen los inconvenientes que el Tribunal Constitucional pudo apreciar en el supuesto de la manifestación del Primero de Mayo que pretendía celebrarse en Vigo.

-Hallándonos a las puertas de la quinta prórroga del estado de alarma, cabe constatar (es un hecho notorio) que la pandemia ha remitido considerablemente, presentando, pues, la situación sanitaria, un escenario sensiblemente mejor que el analizado por el Tribunal Constitucional respecto a la ciudad de Vigo.

-En el contexto que acabamos de describir no parece que sea de recibo prohibir una manifestación en vehículos cuando resulta que, ordinariamente, las personas pueden pasear por la ciudad durante franjas horarias generosas, sin límite numérico, bajo la única condición de hacerlo guardando las distancias y con mascarilla.

Nada indica que la manifestación en vehículos que pretende realizar el partido político VOX pueda traducirse en perjuicios significativos para la vida o la salud de las personas; y admitir una prohibición basada en meras conjeturas supondría una quiebra clara del derecho fundamental de reunión y manifestación pacífica, amén de un peligroso precedente.

Habrà, pues, que estimar la demanda, sin perjuicio de señalar que la concentración de los manifestantes no se producirà con anterioridad a las 11:30 horas; y que la manifestación deberá haber concluido a las 12:30 horas. Precisión, ésta, que realizaremos a la vista de las manifestaciones efectuadas por la defensa letrada del partido demandante, toda vez que en la comunicación consta, al parecer por error, una duración de cuatro horas.

La manifestación deberá desarrollarse, por lo demás, en los términos que constan en el escrito de comunicación.

Por todo lo señalado, la Resolución ministerial impugnada deberá ser declarada nula de pleno derecho [art. 47.1.a) de la Ley básica 39/2015, de 1 de octubre] y el partido político VOX deberá verse restablecido en su derecho.

SÉPTIMO.- El contexto extraordinario en el que se ha producido la controversia justifica que deba omitirse un pronunciamiento especial en materia de costas.

FALLO

Por todo lo expuesto, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña HA DECIDIDO:

ESTIMAR el presente recurso contencioso-administrativo nº 113/2020, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, promovido por el partido político VOX contra el MINISTERIO DEL INTERIOR y, en su consecuencia:

1º.- **DECLARAR NULA DE PLENO DERECHO** la Resolución dictada el día 15 de mayo de 2020 por el EXCMO. SR. MINISTRO DEL INTERIOR, por la que se prohibía la manifestación convocada por el partido político VOX en la ciudad de Barcelona, el día 23 de mayo de 2020. Y ello, por ser tal Resolución contraria al derecho fundamental de reunión y manifestación.

2º.- **RESTABLECER** al partido político VOX en su derecho a celebrar la indicada manifestación de conformidad con lo señalado en el escrito de comunicación dirigido en su momento a la Autoridad, con la salvedad de que la concentración no podrá iniciarse con anterioridad a las 11:30 horas, debiendo finalizar la manifestación a las 12:30 horas.

Sin imposición de costas.

Contra esta resolución no cabe interponer recurso jurisdiccional alguno.

Notifíquese la presente resolución a las partes y al Ministerio Fiscal en la forma prevenida por la Ley, llevándose testimonio de la misma a los autos

principales.

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

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado Ponente hallándose la Sala en audiencia pública en el mismo día de su pronunciamiento. Doy fe.