



Jurisprudencia

El ejercicio del derecho de manifestación (sindical o no) durante la pandemia por el COVID-19

ALBERTO ITUREN-OLIVER

*Profesor Titular. Departamento de Derecho Administrativo y procesal
Universidad de Valencia*

AMPARO ESTEVE-SEGARRA

*Profesora Titular. Departamento de Derecho del Trabajo
Universitat de València
Magistrada Suplente Sala de lo Social del TSJ de la Comunidad Valenciana
amparo.esteve@uv.es.*

FICHA TÉCNICA

Resumen: *El presente artículo analiza y reflexiona sobre el tratamiento del derecho a la manifestación durante el estado de alarma y de crisis sanitaria en la jurisprudencia. Los casos relacionados con la libertad de manifestación han dado lugar a pronunciamientos judiciales en diferentes tribunales, donde se han barajado argumentos relacionados con la preocupación por las limitaciones lógicas del derecho, que impondría la crisis sanitaria, con la necesidad de impedir una interpretación excesiva del estado de alarma que condujera a la suspensión de facto del derecho fundamental.*

Palabras clave: Defensa de la Constitución. Estados excepcionales. Estado de alarma. Decreto. Movilización.

Abstract: *This paper analyzes and reflects on the treatment of the right to protest during the state of alarm and health crisis in jurisprudence. The cases related to the freedom of demonstration have given rise to judicial*

pronouncements in different courts, where arguments related to the concern about the logical limitations of the right, that the health crisis would impose, with the need to prevent an excessive interpretation of the state of alarm leading to the de facto suspension of the fundamental right.

Keywords: Defense of the Constitution. Exceptional states. Alarm status. Decree. Mobilization of employees.

«The preventive function of government, however, is far more liable to be abused, to the prejudice of liberty, than the punitive function».

«Sin embargo, la función preventiva del gobierno es mucho más susceptible de ser abusada, en perjuicio de la libertad, que la función punitiva».

John Stuart Mill, On liberty

1. INTRODUCCIÓN

La pandemia habría impactado de lleno en el ejercicio de determinados derechos y libertades que requieren actividades de socialización y congregación de individuos. Entre estos derechos con un componente humano colectivo (1), cabría destacar el de reunión que tiene como primera nota la existencia de una agrupación de personas (2), es decir, se trata por antonomasia de un derecho fundamental con una clara proyección social. Las concentraciones, manifestaciones y reuniones presenciales al requerir una interacción de personas incrementarían exponencialmente el riesgo de contagio de la epidemia. Por lo que si bien, durante el estado de alarma no se habría suspendido el ejercicio del derecho fundamental, algunos autores habrían considerado que se habría producido una limitación (3), o en otra terminología, una suspensión material (4), o implícita (5), del derecho de reunión, al ser prácticamente imposible con las restricciones del art. 7 del RD 463/2020, de 14 de marzo, de declaración del estado de alarma, la deambulación, que sería un presupuesto previo para una reunión concertada de personas. Las cortapisas se habrían trasladado a otro plano tras la finalización del estado de alarma, al prohibirse en muchas autonomías, reuniones de un determinado número máximo de personas.

Tanto las reuniones en espacios cerrados, como las manifestaciones, que son una subespecie caracterizada por realizarse en lugares y vías públicos, están en la base del Estado Social y democrático de Derecho (6), puesto que como expresión colectiva de la libertad de expresión (7) coadyuvan a la formación de la opinión pública, al pluralismo político y, en definitiva, al Estado democrático (8). No en balde este derecho fundamental está ubicado en el art. 21 dentro del núcleo de la Constitución, en la protegida Sección I del Capítulo II, del Título I y regulado por ley orgánica 9/1983, de 15 junio (en adelante LODR) (9). Se trata obviamente de un derecho con una profunda imbricación con el derecho de libertad sindical, pues el movimiento obrero lo ha utilizado históricamente para manifestar las insuficiencias del orden liberal u otro orden político que atacara los derechos de la clase trabajadora. Más recientemente, en el contexto del estado de alarma por la pandemia se convocaron algunas manifestaciones y concentraciones sindicales con motivo de la clásica efeméride del 1 de mayo, que a su vez darían lugar a pronunciamientos judiciales de interés constitucional.

Los límites del derecho de manifestación durante el estado de alarma se moverían en una situación diferente a la clásica, pues el derecho fundamental no estaría suspendido, pero su

ejercicio plantearía claros problemas por las restricciones impuestas por la pandemia. Esta situación se mantendría después de la finalización del estado de alarma por los rebrotes.

En todo caso, los límites clásicos del derecho de manifestación estarían previstos en el propio texto constitucional y de la ley orgánica que lo desarrolla. En primer lugar, el derecho de manifestación exige comunicación previa a la autoridad, basada en un régimen preventivo, al ser la modalidad del derecho de reunión que más puede entrar en conflicto con otros derechos y requerir una acción por parte de las autoridades para garantizar su ejercicio (10) . El sistema articulado en nuestro texto constitucional parte de que el término recogido en el art. 21.2 no es el de autorización (11) , sino el de comunicación a la autoridad, que podría tomar el acuerdo de prohibir las manifestaciones o reuniones en lugares de tránsito público «sólo... cuando existan razones fundadas en la alteración del orden público, con peligro para personas o bienes» (art. 21.2 CE) (12) . La prohibición por parte de la autoridad competente podrá ser recurrida ante los tribunales del orden contencioso-administrativo (art. 11 LODR y art. 122 LJCA) (13) . Precisamente diversas resoluciones judiciales durante el 2020, del Tribunal Constitucional español, del alemán (14) y de Salas de lo Contencioso-Administrativo de casi todos los Tribunales Superiores de Justicia hubieron de dilucidar el tema del concepto de orden público en cuanto peligro potencial de las manifestaciones para las personas. Los jueces han tenido que asumir un papel activo en la articulación de derechos al revisar la actuación de la autoridad gubernativa prohibiendo determinadas manifestaciones durante la pandemia.

Se trata de pronunciamientos judiciales de notable trascendencia por diversas razones. En primer lugar porque, hasta el 2020 los tribunales no habían tenido la oportunidad de testar los límites clásicos de este derecho en el contexto excepcional (15) . En segundo lugar, el conflicto entre derechos se ha planteado en una situación particular. En tercer lugar, por un notable casuismo y resoluciones judiciales que a primera vista podrían considerarse contradictorias sobre este instrumento fundamental de expresión de posturas políticas y sindicales, cuando este se ejerce en un contexto de peligro para la salud pública.

2. EL INSEGURO RÉGIMEN DE DETERMINADOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL ESTADO DE ALARMA

Un elemento adicional que justificaría el interés de poner el foco en el ejercicio del derecho de manifestación deriva de que, si bien el derecho no puede ser suspendido teóricamente durante el estado de alarma, puede quedar fuertemente afectado o restringido por determinadas medidas de contención de la pandemia (16) . Ello es lógico sobre la base de que a diferencia de lo que ocurre con los estados de excepción y sitio, no está previsto que el estado de alarma pueda provocar una suspensión del art. 21 CE. En el caso del derecho de reunión, la ley orgánica que regula los estados excepcionales, prevé que cuando la autorización del congreso comprenda la suspensión del artículo 21 de la Constitución, la autoridad gubernativa podrá someter la autorización previa o prohibir la celebración de reuniones y manifestaciones, sin que sea posible prohibir, disolver, ni someter a autorización previa las reuniones orgánicas de los partidos políticos, los sindicatos y las asociaciones empresariales realicen en cumplimiento de los fines que respectivamente les asignen los artículos 6 y 7 de la Constitución (art. 22). La suspensión del art. 21 CE sólo podría efectuarse en el ámbito de los estados de excepción o sitio, tal y como dispone expresamente el artículo 55.1 de la Constitución.

Ahora bien, el estado de alarma derivado de la pandemia sí posibilita la adopción de medidas que pueden suponer limitaciones o restricciones a su ejercicio. De manera que a la postre, la declaración del estado de alarma por la pandemia sí ha tenido una proyección en el derecho de manifestación. A estos efectos, la doctrina constitucionalista ha distinguido entre restricciones y

suspensión de derechos fundamentales, que sería una situación mucho más intensa, y podría conllevar el desconocimiento de estos derechos fundamentales (17) . Si el régimen de la suspensión es claro, no lo es tanto, el de la restricción, pues la intensidad es difícilmente medible. Y ello por cuanto el derecho de manifestación, que es un derecho individual de ejercicio colectivo por antonomasia, ha tenido como base el ejercicio de la libre circulación que se encontraba limitado por razones de salud pública y de confinamiento de la población, a las que los tribunales han dado especial prevalencia.

Pese a que las situaciones de emergencia sanitaria o calamidad entrarían de lleno en el título del derecho de alarma, determinados administrativistas pusieron el foco en que las medidas de confinamiento y la limitación de determinados derechos, si bien eran perfectamente razonables en términos de salud, no estaban previstas en el estado de alarma, y que en realidad, las limitaciones a la libertad de movimientos de los ciudadanos deberían haberse adoptado al amparo del estado de excepción (18) . Así, el art. 7 del RD ha sido considerado inconstitucional porque en vez de establecer límites concretos a la libertad de circulación, regula excepciones a la prohibición general de circulación por las vías públicas (19) . En esta posición también se ha considerado que la prohibición de reuniones también sería un ejemplo de la inadecuación del estado de alarma frente al de excepción, pues las limitaciones del derecho de reunión serían en realidad una suspensión.

Y de hecho se presentó alguna denuncia al respecto ante el Defensor del Pueblo (20) . El RD 463/2020, de 14 de marzo, de declaración del estado de alarma y sus sucesivas prórrogas, ha sido objeto de impugnación donde se denunciaba la vulneración de derechos fundamentales como el derecho de libertad fundamental, el de libre circulación en el territorio nacional y el derecho de reunión (arts.17, 19 y 21 CE). Sin embargo, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha declarado la inadmisión de estas impugnaciones al considerar que, al existir una previa autorización parlamentaria y dación de cuentas en el Congreso, estos Reales Decretos tendrían valor de leyes y serían impugnables ante el Tribunal Constitucional (21) . En el ámbito del derecho de manifestación, alguna sentencia se pronunciaría *obiter dicta* sobre esta cuestión, es decir, sobre si el estado de alarma daba cobertura suficiente para la afectación de derechos fundamentales (22) , pero sin llegar a plantearse una cuestión de inconstitucionalidad, aunque la misma fuera reclamada en el voto particular del pronunciamiento (23) .

No es de extrañar que la afectación del derecho de manifestación dentro de esta legalidad extraordinaria se mueva dentro de un marco de gran indefinición. Ello es característico de la regulación del estado de alarma, donde los teóricos del mismo aludirían a la imprecisión y ambigüedad tanto de los supuestos que lo justifican, como de las medidas que se pueden adoptar para garantizar su funcionalidad (24) y el posible control de las mismas (25) .

La situación se habría complicado con el levantamiento del estado de alarma, al producirse manifestaciones que habrían colisionado claramente esta libertad clásica con medidas de salud pública impuestas por la evolución de la pandemia. Un buen ejemplo de ello serían las manifestaciones de negacionistas de la eficacia de las vacunas o de la existencia de la pandemia, conocidas en algunos círculos, como de «covidiotas». En algunas de estas manifestaciones y en otros casos, pese a las autorizaciones judiciales que trataban *a priori* de permitir el derecho de manifestación, se habrían producido durante su desarrollo situaciones de ausencia de mascarilla o no mantenimiento de la distancia entre los manifestaciones, que habría provocado en algunos países una disolución policial de la manifestación, al considerarse que no se cumplían las condiciones impuestas en la autorización judicial y la detención de muchos de los manifestantes, como ocurrió en Berlín. En nuestro país no se ha producido disoluciones, sino que acaso con tratamiento más laxo y dubitativo por parte de las autoridades ante la falta de cumplimiento de medidas de seguridad por los manifestantes, ha aplicado el clásico efecto del inicio de un proceso sancionador penal y, en su caso, administrativo contra los organizadores (26) .

3. LA NOCIÓN DE ORDEN PÚBLICO CON PELIGRO PARA PERSONAS O BIENES EN UNA PANDEMIA

Como todo derecho fundamental, el derecho de manifestación no es ilimitado (27), pero sí está sometido a una regulación restrictiva de sus restricciones, de manera que nuestro ordenamiento jurídico establece como requisito para prohibir o proponer la modificación del derecho de reunión la alteración del orden público, con peligro para personas y bienes (art. 10 LO 9/1983). Siguiendo el aforismo clásico de que los derechos fundamentales no son ilimitados, se parte de que cabe el establecimiento de límites, entre ellos el previsto expresamente en el art. 21.2 CE, de que el ejercicio de este derecho no pueda producir alteraciones del orden público con peligro para personas y bienes. Ahora bien, como recuerda el TC, la aplicación de ese límite en relación con el orden público exige como primer presupuesto la existencia de «razones fundadas» (FJ 2), basadas en un análisis casuístico sobre la base de un concepto material de orden público, no como sinónimo de respeto a los principios y valores jurídicos y metajurídicos, sino como desorden material que podría en peligro la integridad física de personas y bienes (28). No en balde la coetilla constitucional del art. 21.2 CE se ciñe al riesgo para la seguridad ciudadana, no para las ideas disidentes. El Tribunal Constitucional ha establecido que la afectación de la libertad de circulación o deambulación de los no manifestantes o la ocupación de espacios públicos no legitima por sí sola, a la autoridad pública para prohibir reuniones, necesiéndose de un plus, que es la alteración del orden público que ponga en peligro la integridad de las personas o de los bienes.

Además de las anteriores consideraciones, la posibilidad de prohibir una manifestación o una concentración pública por la autoridad competente debe basarse en «razones fundadas». Este término implicaría, que no sería suficiente la simple mención de un peligro para el orden público, sino que debería existir una notable probabilidad de que la reunión ponga en peligro bienes protegidos. Ello conduciría a que *a priori* la prohibición sobre la base de sospechas no fuera admisible (29), entendiéndose la doctrina clásica que esta prohibición debía ser excepcional porque era difícil encontrar supuestos en que pudiera justificarse la prohibición y aducir problemas que no fuera posible resolver, con un reforzamiento por ejemplo de las unidades policiales (30). De hecho, este carácter excepcional de la prohibición de manifestaciones, se habría manifestado antes de la pandemia, en una cierta reticencia judicial a convalidar las prohibiciones efectuadas por la autoridad gubernativa sobre la base de un juicio apriorístico. Más concretamente, en doctrina judicial se había apuntado que las razones fundadas en que debía basarse la autoridad gubernativa comportaría que ésta debería: «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*» (31).

La doctrina clásica partiría de un principio de favorecimiento del derecho de reunión y sería muy restrictiva de la posibilidad de prohibición de manifestaciones, al constituir el derecho de reunión y manifestación un cauce del principio democrático participativo (32), exigiendo una motivación específica de la prohibición, por razones imperativas y convincentes (33). A esos efectos, habría establecido el Tribunal que la prohibición debería justificar «*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*».

Esta doctrina judicial que enjuiciaría los motivos de denegación de una manifestación con una perspectiva restrictiva, conforme a la regla general sobre limitación de derechos fundamentales, además, se reforzaría con una traslación de la carga de la prueba de los motivos de prohibición de una manifestación, al señalarse que «es la Administración la que ha que ha probar que concurre la

existencia de razones fundadas de orden público con peligro para personas y bienes... y que no puede presumirse la posibilidad de alteración del orden público» (34) .

Sin embargo, la pandemia habría alterado el campo de juego precisamente al establecer una presunción notoria de peligro para personas. No puede prescindirse de que precisamente la afectación de los derechos fundamentales de carácter colectivo de protesta se producía en una situación donde la excepcionalidad deriva de una circunstancia natural pues como es sabido, los coronavirus son una zoonosis, un grupo de epidemias causadas por virus en animales, que se transmiten a otros seres vivos, entre ellos, los humanos. Esta causa introduciría diferencias notorias con precedentes limitaciones del derecho de reunión, y la expresión u manifestación libre que no respondían a un arsenal de armas políticas autoritarias, buscando la simple eliminación de opiniones molestas o de cualquier tipo de disidencia, sino a que la enfermedad impondría normas de distanciamiento social, confinamiento y restricciones de movimiento.

Pero a la vez, muchas manifestaciones convocadas por sindicatos o partidos políticos se habrían propuesto y comunicado en condiciones particulares para evitar el contagio, como abordaje de vehículos u ofreciendo la posibilidad de acatar cualquier medida sanitaria o de distancia propuesta por la autoridad competente. En otros casos, en cambio, el desarrollo de algunas manifestaciones habría alterado las medidas propuestas. Al hilo de lo anterior, el riesgo material para las personas ha evolucionado durante el estado de alarma, la desescalada y los brotes posteriores.

De ahí que el conflicto del derecho de manifestación con otros derechos como el de la integridad física, la vida o la salud, habría de resolverse considerando las circunstancias de cada caso en concreto, superando una concepción absolutista y simplista de que un derecho fundamental prevalecería sobre otro.

4. LA VALIDACIÓN DE LA PROHIBICIÓN DE DETERMINADAS MANIFESTACIONES

El primero de los casos interesantes es el de una manifestación articulada como una caravana rodada en coches particulares convocada por el sindicato Central Unitaria de Trabajadores el 1 de mayo en la ciudad de Vigo, en las que el sindicato convocante proponía determinadas medidas de protección (35) . La Subdelegada del Gobierno en una ambigua resolución de 21 de abril de 2020 (36) , adujo que los desplazamientos con la finalidad de manifestación no estaban permitidos. Esta resolución fue impugnada en recurso contencioso-administrativo al considerar que no establecía una limitación expresa y concreta declaración del alcance de dicha prohibición, siendo desproporcionada, incurriendo en una desviación de poder y falta de motivación. Se partía por el sindicato impugnante de la doctrina de que en el ejercicio de los derechos fundamentales lo que no está expresamente prohibido, limitado o suspendido, está tolerado, en tanto la suspensión o limitación de tales derechos tiene carácter excepcional y extraordinario. Y que en el caso los riesgos de la manifestación en vehículos eran los propios de cualquier traslado o desplazamiento, debiéndose confrontar con algunos desplazamientos realizados durante el estado de alarma (37) . El sindicato planteó la impugnación por el procedimiento especial del art. 122 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que restringía la cognición al derecho fundamental reconocido en el art. 21 de la CE, aduciendo la vulneración del derecho de reunión en lugares de tránsito público, pese a la indudable conexión del derecho a la manifestación con el derecho de libertad sindical (38) .

Sin embargo, la Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia 136/2020, de 28 de abril de 2020, rec. 152/2020, consideró la prohibición ajustada a derecho sobre la base de los arts. 1.1.b LO 4/1981 y 7.2 del RD

463/2020 (39) . Entre las razones nucleares aducidas en la sentencia se parte de que el derecho de reunión no sería ilimitado y debería cohonestarse con bienes y derechos constitucionalmente reconocidos (SSTC 91/1983 y 193/2011), singularmente se razonó que la prohibición de dicha manifestación era una medida cuya finalidad fue la de evitar la propagación de una enfermedad grave, cuyo contagio masivo podía llevar al colapso de los servicios públicos de asistencia sanitaria. El Tribunal atiende pues a una ponderación de derechos en el que consideró que el derecho a la vida y la integridad física y razones de salud pública debían primar sobre el derecho de manifestación (40) . La emergencia sanitaria podría limitar los desplazamientos de vehículos con la finalidad de manifestación, entendiéndose que las precauciones ofrecidas por el sindicato de manifestarse con vehículos e identificando al personal no resultarían suficientes (41) . Se rechazó asimismo la alegación de desviación de poder, entendiéndose que, si bien en el ámbito de los derechos fundamentales es cierto que lo que no está expresamente prohibido, limitado o suspendido, se entiende como tolerado, en el contexto del estado de alarma los desplazamientos con fines de manifestación no estaban permitidos en el art. 7.2 del real decreto del estado de alarma. Razona la Sala que la prohibición de la manifestación habría estado guiada por indudables fines de interés general destinados a la prevención, tutela y preservación de la salud. El Tribunal contrargumentando lo aducido por el sindicato impugnante discurre que los desplazamientos con finalidad de asistencia al trabajo, que el sindicato consideraba de menor entidad que los relacionados con el ejercicio del derecho de manifestación, sí estarían permitidos y se relacionarían con la garantía de servicios esenciales y con determinadas actividades productivas, aún no esenciales.

El Auto del Tribunal Constitucional de 30 de abril del 2020 (42) que resuelve sobre la solicitud de medida cautelar de suspensión de la eficacia de la sentencia arriba mencionada y del acto administrativo que confirma, parte de la propia doctrina del Tribunal Constitucional sobre el derecho de reunión. Así se alude a: *«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 Tribunal habría de cohonestar su doctrina clásica del derecho de reunión con las circunstancias de la pandemia. Recuérdese, que en este caso el sindicato había comunicado su disponibilidad de adoptar otras medidas de prevención para realizar la manifestación en condiciones sanitarias adecuadas, pero la subdelegada de gobierno no propuso ninguna «modificación» en los términos previstos en el art. 10 de la Ley Orgánica 9/1983 respecto de la manifestación comunicada por el sindicato convocante. En el juicio de ponderación de la prohibición por razones de orden público con peligro de las personas, el tribunal entiende que la pandemia habría creado una situación cualificada y peculiar con riesgo para la salud y la vida de las personas y existiendo una situación de confinamiento. El Tribunal concluiría que la declaración del estado de alarma no permite la suspensión de ningún derecho fundamental, aunque sí la adopción de medidas que pueden suponer limitaciones o restricciones a su ejercicio (43) . Sin embargo, excluye que en el recurso de amparo pueda enjuiciarse si la declaración del estado de alarma puede suponer una suspensión de la libertad de deambulación y del derecho de la reunión.

En el caso en concreto se inadmitió el recurso del sindicato, validando la sentencia que entendía que la prohibición de manifestación era ajustada a derecho, pues los cortes de tráfico que podría comportar la caravana de vehículos de la manifestación podrían suponer un peligro para las personas. De este modo, debe resaltarse que se flexibiliza la doctrina del TC sobre que la simple ocupación del espacio de tránsito no era una causa suficiente para prohibir una concentración. En la situación de pandemia, el Tribunal razona que: «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.

Otros pronunciamientos judiciales habrían ido en la misma línea de considerar que las manifestaciones planteaban un indudable riesgo por la situación de pandemia y que en una situación de crisis sanitaria, debía prevalecer el derecho a la salud sobre el derecho de reunión porque en un escenario de pandemia internacional que implica un grave riesgo para la vida de las personas, por derivarse más beneficios o ventajas para el interés general de la prohibición de una manifestación que protege la salud, que perjuicios sobre el derecho de reunión de los manifestantes. Por ejemplo, la sentencia del TSJ 195/2020 de Madrid, C-A, 30 abril 2020, rec. 306/2020 y 195/2020, considera proporcionada la prohibición de una manifestación, pues no se ofrecían medidas de seguridad suficientes, por ejemplo, para evitar que algunas personas lleguen a retirarse la mascarilla para apoyar en voz alta los objetivos de la manifestación, la convocatoria no estaba limitada, por lo que cabía la posibilidad de afluencia, y, sobre todo, porque pese a la situación de desescalada, era necesario mantener las medidas sanitarias de distanciamiento social. Se señala: *«Por último, invoca el recurrente el paulatino proceso de "desescalada" comenzado y la reducción de ingresos hospitalarios, circunstancias que han reducido mínimamente las intensas limitaciones a la libre circulación de las personas que aún siguen vigentes para contener la progresión de la enfermedad del COVID 19, por un lado, y aliviado momentáneamente la presión sobre el sistema de salud pública, pero olvida la fragilidad de este lento y delicado proceso, que todos los ciudadanos desean avance paulatinamente, y no repara en que para su éxito resulta primordial mantener las medidas preventivas de distanciamiento social, por ahora, para así evitar una nueva escalada, que frustre el inmenso esfuerzo del sistema sanitario realizado y el duro sacrificio soportado por todos los ciudadanos. Exigencias imprescindibles de distancia social que la concentración y manifestación pretendidas no garantizan por las razones anteriormente citadas»* (44) .

Con razonamientos similares, la STSJ 118/2020 Extremadura, C-A, 12 mayo 2020, rec. 1/2020 justificó la prohibición de una concentración (45) . La manifestación fue denegada por la delegación del gobierno por motivos de salud pública. La sentencia razona la prohibición por el riesgo para los funcionarios de los cuerpos de seguridad y la necesidad de mantener las precauciones hasta la finalización del estado de alarma el 24 de mayo. No considera suficiente la limitación del número de personas a 30, por «no aportar dato alguno que acredite que no se excederá de dicho número. No se conoce bien el número de personas que, de celebrarse la manifestación, podrían acudir». Se señala: *«No se ofrecen medidas de seguridad, concretas e idóneas, para garantizar que durante la concentración de los participantes en la manifestación con el uso de pancartas y un equipo de sonido, se mantenga la distancia social mínimamente necesaria o para evitar que algunas personas lleguen a retirarse la mascarilla para apoyar en voz alta los objetivos de la manifestación. La imprecisión de las medidas de seguridad previstas para garantizar la salud pública, especialmente relevantes en el escenario de gravísima pandemia en que la nos encontramos, no permite conjurar el alto riesgo de que el desarrollo de una concentración, como la comunicada por los promotores, favorezca la propagación de coronavirus tanto entre los manifestantes como posteriormente a sus familiares y su círculo social, e incluso, a aquellas otras personas que residan en los alrededores y que se vean obligadas a mezclarse con los manifestantes para realizar sus quehaceres diarios permitidos en esta fase de vuelta a la normalidad. Las horas en las que se va a desarrollar la manifestación afecta a la franja horaria de las personas mayores de*

70 años, grupo especialmente vulnerable, y también a la franja horaria de los menores de catorce años.

Las medidas de distanciamiento social propuestas por la parte actora corren un riesgo cierto de verse seriamente comprometidas cuando se reúne una multitud de personas, siendo muy probable que la distancia de seguridad no se mantenga ante una concentración como la propuesta en la que se anuncia se portarán pancartas y un equipo de sonido.

La duración de la concentración durante una hora y media también facilita que las medidas de seguridad que inicialmente se contemplan no se mantengan. En efecto, el tiempo de la concentración que es de una hora y media no garantiza que los asistentes que acudan a la manifestación permanezcan quietos en el sitio que les corresponda y que utilicen todo ese tiempo los medios de protección. Tampoco se indica como acudirán escalonadamente a la concentración y como harán para despejar el espacio público manteniendo en todo momento la debida distancia y seguridad entre ellos y con los demás ciudadanos que ese día se encuentren por la plaza y las calles adyacentes».

5. LA DOTRINA JUDICIAL QUE AUTORIZARÍA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE MANIFESTACIÓN EN ATENCIÓN A CONSIDERACIONES DE TIEMPO Y MODO DE LA MANIFESTACIÓN

Diversas sentencias de tribunales superiores de justicia de lo contencioso-administrativo optarían por permitir manifestaciones y reuniones, en muchos casos convocadas por el partido político VOX contra la gestión del Gobierno de la crisis generada por la pandemia. En muchos de los pronunciamientos se exigiría una motivación mucho más concreta para prohibir las manifestaciones, sin que bastara la alegación de riesgos para la salud, tratando de conjugar el derecho de manifestación con la situación sanitaria. El apartamiento de la solución del Tribunal Constitucional (46) o de sentencias de la misma Sala en sentido contrario (47) , se fundamentaría en la evolución de la situación sanitaria durante la desescalada y en las características específicas de cada convocatoria. No hubo mayormente pronunciamientos en costas al considerar que la cuestión controvertida del derecho de manifestación durante la alarma sanitaria planteaba dudas interpretativas y existir resoluciones diferentes de los tribunales (48) .

Dichas sentencias partirían de la aplicación de un juicio de proporcionalidad elaborado por el Tribunal Constitucional (49) a la medida impeditiva del derecho de reunión, en un triple sentido: «*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*» (50) . Sin embargo, el carácter no estático de la pandemia motivaría una respuesta diferente a las de otras sentencias, en el juicio de proporcionalidad de la limitación del derecho de reunión, entendiendo que no cabría prohibiciones absolutas de las manifestaciones, y que la posibilidad de éstas estaba acompasada al cambio de circunstancias, las medidas sanitarias propuestas por los convocantes y el modo de ejercer la protesta. Precisamente en relación con manifestaciones convocadas el 23 de mayo por el partido político VOX con propuestas de realizar una caravana de vehículos en diversas ciudades varias Salas de los Tribunales Superiores de Justicia anularon la prohibición de manifestación y descartaron también que las eventuales dificultades para el tráfico rodado pudieran ser obstativas del derecho de manifestación.

Entre estas sentencias que admitirían el derecho a la manifestación durante el estado de alarma

pueden destacarse las SSTSJ Cataluña, C-A, 22 de mayo 2020, rec. 111, 112, 113 y 119/2020, todas ellas con similar fundamentación jurídica. Se enjuiciaba la impugnación de varias resoluciones gubernativas que prohibían manifestaciones en las ciudades de Barcelona, Tarragona, Lleida y Gerona. El tribunal, compartiendo la posición del Ministerio Fiscal, anularía las resoluciones gubernativas y permitiría las manifestaciones sobre la base de considerar desproporcionada la prohibición de las mismas pese a afirmar que dicha interdicción respondía a un fin legítimo. En esencia, se ponderó la situación de desescalada, la falta de suficiente motivación en las prohibiciones por las autoridades competentes y el que los convocantes habían planteado medidas específicas de seguridad. Pese a que la prohibición respondía a un fin legítimo no se podía considerar proporcionada. Se señala: *«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».

Otro pronunciamiento en la misma línea es el de la sentencia n.º 214, de 21 de mayo de 2020, dictada por la Sección Décima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Madrid (recurso n.º 319/2020). En este caso, el Tribunal valoró que la comunicación de los convocantes lo era para una manifestación durante un tiempo limitado (una hora y media), el 23 de mayo en la Puerta del Sol, con anexos sobre medidas de seguridad y con un número máximo de participantes de 50 personas. Se reputó desproporcionada la prohibición de la manifestación nuevamente sobre la base de la situación de desescalada, la falta de motivación específica de la resolución de prohibición realizada por la autoridad competente y por las circunstancias específicas de esta manifestación. Así se concluye: *«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».*

Y también en la misma clave, las Sentencias n.º 462, 463, 464, 465, 466, 468, 469 y 470/2020, de 21 de mayo de 2020, dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-León (recursos n.º 357, 358, 359, 360, 363 y 365/2020), permitieron las manifestaciones convocadas por el partido político VOX para el 23 de mayo en la fase O en las capitales de provincia de la Comunidad, en ciudades de Palencia, Zamora, Salamanca, Burgos, etc. El tribunal en estas sentencias anuló diversas prohibiciones de manifestaciones considerando que en la fecha de su celebración estaban permitidas otras actividades (rebajas en centros comerciales, asistencia a lugares de culto...) que también podían comportar acumulación de personas, si bien se exigía que se guardasen las distancias de seguridad y el uso de mascarilla. Se señala: *«... máxime si se tiene en cuenta que la manifestación de que se trata está prevista por un tiempo muy limitado (30 minutos) 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».

Además, en dichas sentencias se tomó en cuenta la existencia de no prohibición de manifestaciones del mismo partido político en otras ciudades españolas y que para esta concentración: *«la Administración no ha optado por proponer ninguna "modificación" en los términos previstos en el artículo 10 Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, respecto de la manifestación comunicada por el partido político convocante».*

Otras sentencias de interés se relacionan con manifestaciones con características muy concretas por el número de personas participantes, su carácter estático y su limitación temporal. En el caso de las STSJ 69 /2020 de Navarra, C-A, 30 abril 2020, rec. 133/2020. Se dilucidaba la prohibición de una concentración de 6 personas en representación de diversos sindicatos el 1 de mayo de 2020 en la ciudad de Pamplona de unos 40 minutos, en un lugar espacioso en conmemoración del día internacional del trabajo y para realizar reivindicaciones laborales y compromiso de atender todas las indicaciones en materia de seguridad que la Delegación estimara oportuna. La Sala considera que, ponderando las circunstancias existentes, aunque el estado de alarma ha «afectado» el ejercicio de derechos, no podría llegarse a la conclusión de que no pudiera ejercerse en ningún caso durante la pandemia, al no alterar el orden público y tener circunstancias muy concretas. Se señala: *«La concentración solicitada, en los términos comunicados, es estática (tanto en su preparación como en su desarrollo y en su ejecución posterior), es corta en el tiempo y es cuantitativamente reducida en su participación pudiéndose controlar de manera efectiva (en términos de control del orden público por la Autoridad en su preparación y desarrollo) las medidas de seguridad ofrecidas y las exigidas por la Autoridades Sanitarias de cumplimiento obligatorio».* En cambio, la misma Sala, validaría prohibiciones de manifestación para la misma fecha por darse circunstancias totalmente diferentes en la convocatoria (51) . Sin embargo, en otros tribunales circunstancias muy semejantes habrían comportado que se admitiesen estas celebraciones. Es el caso de la STSJ Aragón 151/2020, 30 abril 2020, C-A, rec. 112/2020 (52) , donde el pronunciamiento mayoritario de los magistrados de la Sala optó por revocar la prohibición de manifestación planteada por Intersindical de Aragón para el 1 de mayo, en vehículos particulares como coches particulares, con un sólo ocupante y respetando la distancia de seguridad, así como en bicicletas o motocicletas. Se aducía por la Administración que cuanto al número de participantes, es imposible, una vez convocada verificar el número real de personas participantes en la misma; tampoco la utilización de vehículos particulares impedirá el riesgo de contagio, pues se prevén vehículos descubiertos, como motocicletas y bicicletas. El Tribunal considera que la crisis sanitaria no sería una justificación concreta suficiente para limitar el derecho de manifestación, debiendo atenderse a las circunstancias del caso en concreto. Entre otras circunstancias, se atiende a que: se permite ahora ya, al tiempo en que se dicta esta sentencia, los paseos con menores y, en breves días, la práctica de ejercicio o el paseo en familia por la vía pública.

6. CONCLUSIONES Y TRATAMIENTO DE LAS REUNIONES, CONCENTRACIONES Y MANIFESTACIONES ILÍCITAS

Sin embargo, precisamente la pandemia habría dado un giro copernicano a la tradicional reticencia de que la prohibición de manifestaciones sobre la base de una notable probabilidad de peligro. Pues si bien antes se aducía que no era posible prohibir manifestaciones sobre la base de un juicio de sospechas por considerar que siempre era posible resolver los peligros de una eventual manifestación con diferentes medidas tales como el reforzamiento de unidades policiales, avisos de la manifestación, etc. Ahora este razonamiento se pone en cuestión, pues algunas medidas tradicionales de respuesta a manifestaciones de riesgo, precisamente no tendrían sentido en la pandemia.

Ha existido una variedad de decisiones judiciales de distinto signo que han articulado diferentes respuestas jurídicas en relación con el derecho de manifestación en función de las características de cada manifestación, de cómo se valorase la cobertura jurídica de la regla de orden público como limitadora del derecho de reunión, de un principio de proporcionalidad y del propio avance de la desescalada y de los posteriores rebrotes. El carácter aparentemente contradictorio de la admisión o restricción de determinadas manifestaciones, a veces convocadas el mismo día, por ejemplo, el 1 de mayo, o protestas contra el gobierno por partidos políticos de la oposición o por movimientos vecinales, derivaría del margen de apreciación judicial y de las circunstancias objetivas de cada convocatoria.

Y es que el estado de alarma y postalarma ha sometido el régimen clásico del derecho fundamental a un campo de juego particular. De entrada, ciertamente el derecho de excepción daría para los puristas mejor cobertura a una suspensión del derecho de reunión, pero dicha suspensión no era deseable, ni la opción más garantista para el juego de los derechos fundamentales. En este sentido, en sí mismo la elección del estado de alarma no parece desacertada, pues se habría producido una autolimitación por parte del gobierno, que ha optado por el estado excepcional menos lesivo de los derechos fundamentales, sin suspender el derecho de manifestación, aunque obviamente han existido restricciones a su ejercicio. Ello en sí mismo no es ilegal, ni que el estado de alarma haya supuesto un estado de excepción encubierto, pues el derecho de manifestación, como subespecie del de reunión, no es absoluto ni incondicionado y está sometido al conflicto con otros derechos.

En este sentido, ha habido que intentar conciliar una situación sanitaria excepcional con elevado riesgo de contagio con la menor lesión posible del ejercicio de derechos fundamentales, entre ellos el de manifestación que ha podido ejercerse si existían medidas sanitarias suficientes y no cuando a juicio de los tribunales, no se producía esta circunstancia. El reconocimiento de límites a un derecho fundamental es cuestión tópica y reconocida por la doctrina del Tribunal Constitucional desde sus primeros pronunciamientos (53) . Si bien, partiendo de la prevalencia de los derechos fundamentales, en punto a los límites, se ha exigido que deriven del texto constitucional. En este sentido, se señalaría *«el principio de libertad que es una manifestación exige que las limitaciones que a él se establezcan respondan a supuestos derivados de la Constitución y que en cada caso resulte indubitadamente probado que se ha traspasado efectivamente el ámbito de libertad constitucionalmente fijado»* (54) . En nuestra opinión, el estado de alarma ha supuesto restricciones del ejercicio del derecho por motivos de salud pública, pero no una suspensión del mismo. Las restricciones sanitarias a que un número de personas se juntasen con objetivos lícitos, no supone suspender de *facto* el derecho, pues en ningún caso se ha prohibido directamente la agrupación de personas, sino que la interdicción de determinadas manifestaciones se ha sujetado a garantías judiciales que han permitido revisar las decisiones de la autoridad gubernativa.

Además, las restricciones a la libertad de circulación como presupuesto para el ejercicio del derecho de manifestación y a la propia reunión de personas no son en sí mismas ilícitas pues han derivado del texto constitucional, en cuanto el estado de alarma está previsto en el mismo. El casuismo judicial a la hora de mantener o anular determinadas autorizaciones administrativas responde a una valoración de las circunstancias de cada convocatoria y no implica que el régimen legal de garantías de suspensión o no de una manifestación no haya funcionado.

Ahora bien, si el régimen de garantías *a priori* no ha fallado, no puede decirse lo mismo del ejercicio del derecho en determinadas manifestaciones que vulneraban durante su desarrollo elementales principios de salud pública. En determinadas manifestaciones donde precisamente no se respetaron medidas sanitarias como las acaecidas en agosto de 2020 por los negacionistas de las vacunas y de la pandemia, donde se produjeron incumplimientos en la utilización de mascarillas, o el mantenimiento de las distancias de seguridad entre personas, debieron ser objeto

de una actuación más decidida por parte de los responsables políticos de las fuerzas policiales que debieron proceder a la disolución de las mismas al existir una alteración del orden público. Nuestro pasado de dictaduras militares a principio de siglo y del régimen autoritario franquista y la posterior adaptación democrática de las fuerzas policiales no debe comportar una actitud de laxitud en relación con ejercicio de manifestaciones que en la práctica son un peligro cierto para las personas. No se trata de prohibir directamente o disolver sin más las manifestaciones de los negacionistas de las vacunas o de la pandemia, por una simple discrepancia con el contenido de lo reivindicado o por contradecir evidencias científicas, si no de establecer cautelas, de modo que autorizada una manifestación, si en su ejercicio se ponen en peligro otros derechos como el de la integridad física de los no manifestantes, miembros de los cuerpos policiales, etc., cabe elegir la restricción o en los casos más graves, disolución de la manifestación por no desarrollarse la misma conforme a unos parámetros que permitan el ejercicio conjunto de varios derechos.

Y es que si bien el principio de autorresponsabilidad de los organizadores de la manifestación respecto a su desarrollo y sus consecuencias, constituye la tradicional respuesta de nuestro ordenamiento, este efecto se muestra insuficiente e inadecuado en una situación de pandemia, cuando los incumplimientos de medidas de seguridad ponen en riesgo la situación de todos. Asimismo, el tradicional principio *favor libertatis* se ha entendido como elegir la limitación del derecho de manifestación que sea más favorable para el ejercicio del derecho de manifestación, y ello se ha aplicado durante la pandemia, por ejemplo, por el Tribunal Federal alemán. En el pasado el principio *favor libertatis* se invocaba entendiendo que el derecho de manifestación requiere por antonomasia la ocupación del espacio público y molestias en el tránsito por el mismo para los no manifestantes. Sin embargo, a nuestro juicio, las manifestaciones durante la pandemia deben suponer una reinterpretación del principio *favor libertatis* de manera que sólo cabrán manifestaciones que en su desarrollo garanticen el ejercicio equilibrado de todos los derechos implicados, y entre ellos, como base imprescindible derechos de integridad física y de la vida. El foco conflictivo se situará no sólo en el juego de la prohibición gubernativa de una manifestación y la revisión judicial de esta decisión, sino también en el desarrollo concreto de la misma y que en caso de falta de respeto a medidas elementales en la pandemia, que permitan un desarrollo conjunto de todos los derechos en juego puede comportar reequilibrios respecto al juego del derecho de manifestación y nuevas ponderaciones judiciales, e incluso responsabilidades. Lógicamente, las medidas restrictivas de disolución de manifestaciones también deben responder a un principio de razonabilidad y fundamentarse en la protección de las personas y resultar idóneas, ponderadas y necesarias.

En este terreno, cabe situar la eventual responsabilidad de los convocantes de manifestaciones o protestas donde durante el desarrollo de las mismas no se respetaron las medidas de seguridad, como la distancia física entre los manifestantes u otras medidas sanitarias. En este caso, cabría su consideración como reuniones ilícitas al alterar el orden público con peligro para personas y bienes y cabría su suspensión y disolución conforme al art. 5 LODR de acuerdo con un principio de proporcionalidad. Pero en caso de que la autoridad gubernativa no proceda a la misma, la misma podría incurrir también en responsabilidad por un deficiente funcionamiento de las Administraciones públicas derivada de una situación de inacción ante una manifestación que comportara un riesgo claro y evidente.

Por otra parte, no podrían considerarse ejercicio lícito del derecho de reunión las concentraciones informales de más de 20 personas convocadas por redes sociales o sistemas de mensajería telefónica sin comunicación formal a la autoridad. Estas clásicamente podrían constituir una infracción administrativa. Un aspecto más polémico es si en estos casos, podrían incurrir sólo en responsabilidades los convocantes u organizadores de las mismas (55) . Ciertamente, esta ha sido la doctrina clásica en relación con reuniones o manifestaciones no comunicadas, y por tanto ilícitas, donde se podría implicar la aplicación del artículo 23.c) de la Ley Orgánica de Seguridad

Ciudadana, que exigía responsabilidad a los organizadores y promotores (56) , pero no a los participantes. Sin embargo, no cabe olvidar que los asistentes a una concentración podrían incurrir en otro tipo de infracciones, si bien no por la reunión, sí por las derivadas de una deambulación no permitida vigente el estado de alarma o el no respeto de las medidas sanitarias pasado el mismo, como el uso de mascarillas. En estos casos de resistencia a la disolución de una manifestación, pueden incurrir en un delito de desobediencia a la autoridad (esencialmente, art. 556 CP) o en infracción administrativa.

Al hilo de lo anterior, ha habido cierto debate entre los penalistas sobre la conveniencia de prever tipos específicos de infracciones administrativas y penales para proteger la salud pública en tiempos de una pandemia. El Código Penal de 1995 suprimió el viejo delito de **propagación maliciosa de enfermedades, bien por considerarlo desfasado bien por crearlo inconveniente para enfermedades como el SIDA**. Sin embargo, algún penalista ha apuntado que una modalidad imprudente de propagación de enfermedades constitutiva de infracción administrativa, «constituiría una forma más proporcionada de articular una cierta protección, que por ahora, queda limitada al genérico tipo penal de la desobediencia a la autoridad» (57) . En todo caso, en tanto ello no se regule, las manifestaciones ilegales y las que en su ejercicio no respeten las consideraciones sanitarias establecidas por los órganos judiciales o contradigan las mismas requieren una actuación de los poderes públicos en garantía de un ejercicio equilibrado de derechos.

El bioderecho es una rama del derecho que como todas las jurídicas está profundamente imbricada en diversas cuestiones jurídicas. El bioderecho no se limita a cuestiones medioambientales, éticas o sociales, aunque la pandemia ha evidenciado que existen implicaciones de todo tipo como que la enfermedad afecta en mayor medida a clases desfavorecidas o que las decisiones judiciales deben tener en cuenta el estado de la ciencia para articular derechos. Elemento éste que no cabe perder de vista y que impone un cambio de paradigma es el tratamiento de los límites de éstos. En relación con el derecho fundamental de manifestación, dicho cambio de paradigma que aún no se acaba de percibir del todo, es que la conciencia crítica ha de situarse en que determinadas medidas sanitarias pueden constituir un presupuesto para el ejercicio de un derecho colectivo, entendido este término en un sentido más amplio que el vinculado a esta expresión del derecho de reunión. El problema es entonces el tratamiento jurídico de las de las manifestaciones que cuestionan precisamente las medidas sanitarias de la pandemia. En nuestra opinión, el estado de la ciencia sobre el uso mascarillas y la distancia social en el momento en el que se somete a juicio una restricción de un derecho es importante y la exigencia de medidas que permitan conciliar derechos fundamentales son presupuestos básicos que han de respetarse y exigirse.

7. BIBLIOGRAFÍA

Aláez Corral, B. (2004). «El concepto de suspensión general de los derechos fundamentales», en López Guerra, L. Espín, E. (coords.), *La defensa del estado: actas del I Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, pp. 233-246. Acceso completo en [researchgate.net](https://www.researchgate.net/publication/273146114_El_concepto_de_suspension_general_de_los_derechos_fundamentales_in_La_defensa_del_Estado_Tirant_lo_blanc_Valencia_2003). Recuperable en:

[Researchgate.net/publication/273146114_El_concepto_de_suspension_general_de_los_derechos_fundamentales_in_La_defensa_del_Estado_Tirant_lo_blanc_Valencia_2003](https://www.researchgate.net/publication/273146114_El_concepto_de_suspension_general_de_los_derechos_fundamentales_in_La_defensa_del_Estado_Tirant_lo_blanc_Valencia_2003).

Amoedo-Souto, C.A. (2020). «Vigilar y castigar el confinamiento forzoso. Problemas de la potestad sancionadora al servicio del estado de alarma sanitaria», *Revista El cronista del Estado social y democrático de Derecho*, núm. 87-88, pp. 66-77.

Carmona Contreras, A. (2020). Estado de alarma y derecho de manifestación en España.

Recuperable en : agendapublica.elpais.com/estado-de-alarma-y-derecho-de-manifestacion-en-espana/

Cotino Hueso, L.

(2020). «Los derechos fundamentales en tiempos del coronavirus. Régimen general y garantías y especial atención a las restricciones de excepcionalidad ordinaria». *Revista El cronista del Estado social y democrático de Derecho* (87-88).

(2020). Confinamiento, libertad de circulación y personal, prohibición de reuniones y actividades y otras restricciones de derechos por la pandemia del Coronavirus. *Diario la Ley* (9608.)

Cruz Villalón, P. (1984). *Estados Excepcionales y suspensión de garantías*, Tecnos, Madrid , 1984.

Cuenca Miranda, A. (2020). La alarma excepcional. Recuperable en: https://fundacionfaes.org/file_upload/news/pdfs/20200323130208.pdf

Díaz Revorio, F.J. (2020). *Cosas de juristas* , edición digital, publicada el 19 de marzo de 2020, recuperable en <http://revorio.blogspot.com/2020/03/cosas-de-juristas.html>

Enériz Olaechea, F.J. (2011). «La declaración del estado de alarma para la normalización del transporte aéreo». *Revista Aranzadi Doctrinal* (6). pp. 79-94.

Fernández de Casadevente, P. (2020). Un estado de alarma inconstitucional. *Aranzadi Digital* (1). 15 páginas.

Huerga, L. y Busquets, B. (2018). *Tú icállate! Sobre el derecho a la libertad de expresión y manifestación*. Rayo Verde: Barcelona.

Martín Guardado, S. (2020). Cuasi suspensión del derecho de manifestación con ocasión del primero de mayo en tiempos del COVID 19: ¿estado de excepción de facto? Comentario del Auto del Tribunal Constitucional de 30 de abril de 2020 (rec. de amparo 2256/2020). *Estudios Financieros, Revista de trabajo y Seguridad Social* (447). pp. 2016-215.

Nieto, A. (2020). El Derecho penal ante el coronavirus: entre el estado de emergencia y la gobernanza global. Recuperable en: <https://almacenederecho.org/el-derecho-penal-ante-el-coronavirus-entre-el-estado-de-emergencia-y-la-gobernanza-global>.

Presno Linera, M.A. (2012). El derecho de manifestación y reunión resumido para juristas y no juristas, Ministros de interior incluidos. Recuperable en: <https://hayderecho.com/2012/10/03/el-derecho-de-reunion-y-manifestacion-resumido-para-juristas-y-no-juristas-ministros-del-interior-incluidos/>.

Torres Muro, I. (1991). *El derecho de reunión y manifestación*. Madrid: Civitas.

Villar Crespo, C. (2018). «Comentario a la STC 83/2016: con motivo de la naturaleza de los decretos del gobierno que declaran el estado de alarma». *Revista General de Derecho Administrativo* (4). Texto disponible en Base de datos Iustel.

- (1) Nuestra legislación lo cifra en 20 personas, manteniendo el criterio tradicional contenido en la norma de 1880 (art. 2) y en la de la ley de 29 de mayo de 1976 (art 2.1). Así, dispone el art. 1.2 de la LO 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, que «a los efectos de la presente Ley, se entiende por reunión la concurrencia concertada y temporal de más de 20 personas, con finalidad determinada».
- Ver Texto
- (2) Torres, 1991, p. 23.
- Ver Texto
- (3) Martín, 2020, p. 207.
- Ver Texto
- (4) Cotino, 2020-b.
- Ver Texto
- (5) Díaz Revorio (2020). Opinión recuperable en <http://revorio.blogspot.com/2020/03/cosas-de-juristas.html>
- Ver Texto
- (6) Al igual que el derecho de asamblea en el contexto de las relaciones laborales es otra subespecie del derecho de reunión. En este sentido, STC 88/2003, 19 mayo, rec. 5040/1998. Ahora bien, el derecho de reunión de los trabajadores no está relacionado con el artículo 21 CE (STS 6 mayo 1998, Rec. 2979/1997).
- Ver Texto
- (7) Sobre esta vinculación, vid. Huerga y Busquets (2018).
- Ver Texto
- (8) El Tribunal Constitucional ha establecido que el derecho de reunión es una manifestación colectiva de la libertad de expresión y manifestación ejercitada a través de asociaciones transitorias de personas, que opera a modo de técnica instrumental puesta al servicio del intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas y reivindicaciones. Entre los principales pronunciamientos, SSTC 85/1988, 66/1995, 196/2002 y 195/2003.
- Ver Texto
- (9) Modificada por Leyes Orgánicas 4/1997, de 4 agosto; 9/1999, de 21 abril y 8/2014, de 4 de diciembre.
- Ver Texto
- (10) Vid art. 9 LO 9/1983, que establece: «1. En el escrito de comunicación se hará constar: a) Nombre, apellidos, domicilio y documento oficial de identificación del organizador u organizadores o de su representante, caso de personas jurídicas, consignando también la denominación, naturaleza y domicilio de éstas. b) Lugar, fecha, hora y duración prevista. c) Objeto de la misma. d) Itinerario proyectado, cuando se prevea la circulación por las vías públicas. e) Medidas de seguridad previstas por los organizadores o que se soliciten de la autoridad gubernativa. 2. La autoridad gubernativa notificará al Ayuntamiento afectado los datos contenidos en el escrito de comunicación, excepto cuando se trate de una convocatoria urgente de las previstas en el párrafo segundo del artículo anterior, a fin de que éste informe en un plazo de veinticuatro horas sobre las circunstancias del recorrido propuesto. En caso de no recibirse el informe en dicho plazo, el mismo se entenderá favorable. El informe se referirá a causas objetivas tales como el estado de los lugares donde pretenda realizarse, la concurrencia con otros actos, las condiciones de seguridad de los lugares con arreglo a la normativa vigente y otras análogas de índole técnico. En todo caso, el informe no tendrá carácter vinculante y deberá ser motivado».
- En relación con el apartado relativo a las medidas de seguridad, Torres (1991) señala: «Al especificarse en el escrito de comunicación, los organizadores asumen el compromiso de adoptarlas, pudiendo servir el mismo baremo para ver si se han cumplido, con la consecuencia de que el fallo en hacerlo se interprete como una omisión de la "diligencia razonablemente exigible", entrando en juego el art. 4º LODR en sus apartados 2 y 3» (p. 120).

Ver Texto

- (11) Sobre los debates en la redacción del artículo puede verse Torres (1991), pp. 102 y ss.
Ver Texto
- (12) Se regulan los siguientes términos el derecho de reunión en el art. 21 CE: «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». Este último apartado ha sido transcrito en el art 10 LODR.
Ver Texto
- (13) Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.
Ver Texto
- (14) Vid. Pronunciamiento de 14-4-20 sobre una manifestación prevista para el 15 y el 18 de abril en una ciudad alemana. El Tribunal Federal niega la posibilidad incondicionada de rechazar toda manifestación por la pandemia y trata de obligar a las autoridades a conciliar el derecho de manifestación, con el de integridad física y respeto a la vida. Texto en https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/2020/04/qk20200417_1bvq003720.pdf;jsessionid=CB8F28C0469E8737374B184BF87E951E.2_cid383?__blob=publicationFile&v=6.
Ver Texto
- (15) Aspecto éste señalado en el ATC 30 abril 2020, rec. 2056/2020, que aludiría a que más allá del caso concreto se estaría ante un supuesto de especial transcendencia constitucional (conforme al apartado g) del FJ 2º de la STC 155/2009), al plantear una cuestión jurídica de gran relevancia jurídica y de general repercusión social y económica (FJ 2).
Ver Texto
- (16) La declaración del estado de alarma por el COVID-19 no contiene referencias a la suspensión de derechos colectivos, en particular al de reunión o manifestación. Vid. 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. Tampoco las sucesivas prórrogas del estado de alarma contenían dicha suspensión.
Ver Texto
- (17) Aláez (2004) p. 236; Cotino (2020), p. 92.
Ver Texto
- (18) Cuenca (2020); Amoedo-Souto (2020), p. 67; y Fernández de Casadevente (2020).
Ver Texto
- (19) Fernández de Casadevente, 2020, p. 6
Ver Texto
- (20) Dando eco de esta noticia. Vid. https://www.elconfidencial.com/espana/2020-03-25/estado-alarma-coronavirus-dudas-juristas-excepcion_2516099/.
Ver Texto
- (21) ATS, C-A, 4 mayo 2020, procedimiento 99/2020, ATS, C-A, 6-5-2020, procedimiento 96/2020.
Ver Texto
- (22) STSJ Aragón 151/2020, 30 abril 2020, C-A, rec. 112/2020 señala: «Cabe plantearse de manera más que

razonable que una situación de crisis sanitaria como la que sufrimos en estos momentos, puede implicar de facto una tan grave alteración del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, o del normal funcionamiento de las instituciones, que haga razonable pensar que la herramienta más adecuada para el restablecimiento de tal normalidad de ejercicio pueda ser el estado de excepción. Y ello por encima de una tesis meramente nominalista -desacertada en su elección a nuestro juicio de haber sido tal el único criterio para ello-, que asocia el estado de alarma como herramienta indicada para el tratamiento de este tipo de situaciones, con idéntico propósito de vuelta a la normalidad, sin plantearse que la elección de la herramienta pueda tal vez exigir su acomodación a la envergadura de la crisis, previo examen de la misma».

Ver Texto

(23) Se formuló voto particular por el magistrado D. Javier Albar García. En dicho voto se defendía el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad frente al art. 7.1 del RD 463/2020, de 14 de marzo de declaración del estado de alarma.

Ver Texto

(24) Cruz Villalón (1984), p. 80.

Ver Texto

(25) En este sentido, Villar Crespo, C. (2018) alude a que la doctrina del TC sobre el Decreto del Derecho de alarma que configura las actuaciones del Ejecutivo como actos o disposiciones con valor o rango de Ley «provoca que éstas no puedan llegar a ser fiscalizadas en su totalidad, debido a las limitaciones intrínsecas a la jurisdicción constitucional, así como implica, al mismo tiempo, que las garantías en el proceso de los particulares se vean claramente reducidas».

Ver Texto

(26) En España se produjo una manifestación en Madrid el 16 de agosto, que generó fuertes críticas por haberse permitido, al negar evidencias científicas y poner en peligro al resto de la población. Vid. publico.es/sociedad/colon-coronavirus-mascarillas-distancia-seguridad-manifestacion-negacionista-pandemia-madrid.html.

Una manifestación fue disuelta en Berlín al no mantenerse la distancia de seguridad entre los manifestantes. Vid. <https://www.elmundo.es/internacional/2020/08/29/5f4a2da8fc6c832c578b45ea.html>.

Ver Texto

(27) Afirmando esta característica en relación con el derecho de reunión, vid. STC 236/2007, 7 noviembre, rec. 1707/2001.

Ver Texto

(28) SSTC 66/1995, 8 mayo, rec. 1693/1992 y 195/2003, 27 octubre, rec. 6344/2001.

Ver Texto

(29) Como señalan las STC 301/2006, de 23 octubre, FJ 2, STC 170/2008, FJ 3 y STC 96/2010, 15 noviembre, FJ 3, relativa al ejercicio del derecho de manifestación durante la jornada de reflexión: «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, 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».

Ver Texto

(30) Se ha señalado que sólo cuando existan graves y demostradas razones para prohibir una manifestación sería admisible la misma. En este sentido, Torres, 1991, p. 136.

Ver Texto

(31) STSJ Castilla-León, C-A, de 21 de mayo de 2020, rec. 358/2020.

Ver Texto

(32) SSTC 301/2006, de 23 de octubre, 170/2008, de 15 de diciembre, y 96/2010, de 15 de noviembre.

Ver Texto

(33) STC 170/2008, FJ 3 y STC 96/2010, de 15 de noviembre, FJ 3.

Ver Texto

(34) STSJ Navarra, C-A, 27 junio 2006, rec. 449/2006 y STSJ Comunidad Valenciana, C-A, 29 septiembre 2000, rec. 1165/2000.

Ver Texto

(35) El sindicato había señalado que dicha manifestación se «adaptaría» a la gravedad de la situación, con la adopción de medidas preventivas de carácter sanitario como un manifestante en cada auto y debidamente protegidos e identificados por el sindicato, y añadiéndose la disposición de cada sindicato a «atender a cualquier otra indicación que se nos haga desde esta subdelegación o las autoridades sanitarias».

Ver Texto

(36) A título ejemplificativo, dicha resolución literalmente establecía: «...esta Subdelegación del Gobierno no puede trasladarle un criterio sobre su celebración y, menos aún, evaluar la repercusión que, sobre las alteraciones del orden público o de otra naturaleza con incidencia en la seguridad de personas o bienes, pudiera tener el desarrollo de la referida manifestación. Asimismo, le indico que, en la actualidad, 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 COVE)-19, no contempla, entre las actividades excepcionadas de la limitación general para circular, los desplazamientos con el fin expuesto en su comunicación. No obstante, habrá que estar a la normativa que rija, al respecto, en la fecha prevista para la celebración». El carácter confuso e impreciso de la resolución fue reconocido en la sentencia de instancia y en el Auto del Tribunal Constitucional (cfr. FJ 4).

Ver Texto

(37) Se aludía a que «de manera pública y notoria los dispositivos policiales, ambulancias y miembros de protección civil están realizando caravanas de vehículos diariamente para apoyar a nuestros sanitarios, y que acuden en masa a domicilios para felicitar cumpleaños, lo que sería una actividad prohibida».

Ver Texto

(38) Por todas, la STC 91/1983, de 7 de noviembre apunta esta conexión: «forma parte del contenido esencial del derecho de sindicación el derecho de celebrar reuniones a las que concurran los afiliados al Sindicato que las convoque, con el objeto de desarrollar los fines del propio Sindicato, pues de otra forma el ejercicio del derecho sería lógicamente imposible».

Ver Texto

(39) Dicho precepto establece que «Igualmente, se permitirá la circulación de vehículos particulares por las vías de uso público para la realización de las actividades referidas en el apartado anterior o para el repostaje en gasolineras o estaciones de servicio», concretándose dichas actividades en el apartado 1.

Ver Texto

(40) Se apunta: «La Sala considera que esa ponderación de bienes jurídicos en presencia es lo que se le escapa al Ministerio Fiscal en su dictamen, pues, si bien alega que ha de enjuiciarse el caso concreto, a continuación sólo atiende a las circunstancias específicas de la manifestación convocada, orillando la gravedad de la pandemia y consiguiente emergencia sanitaria, lo que exige extremar la protección de la salud pública y alejar cualquier posibilidad de que los contagios puedan tener lugar, siendo así que, si se celebra la manifestación en las condiciones que se ofrecen, antes de entrar o después de salir de los vehículos no resulta inimaginable que puedan producirse contactos entre los propios manifestantes, o con los miembros de protección civil o de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, o incluso con otros ciudadanos hasta llegar a sus domicilios. Ello al margen de que el seguimiento del dictamen del Ministerio Fiscal

significaría la inaplicación del RD 463/2020, norma con rango de ley que no ha sido anulada ni declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional.

El demandante se muestra comprensivo con una ordinaria modulación del ejercicio del derecho de manifestación derivado de la situación de emergencia sanitaria actual, si es indispensable y de forma proporcionada ponderando los derechos constitucionales en juego. Y precisamente esa modulación es la que tiene lugar en el caso presente, porque con el riesgo para las personas que todavía se presenta, es indispensable que, al menos mientras el estado de alarma esté vigente, no se produzca una salida masiva de ciudadanos a lugares de tránsito público, y es proporcionada, porque en la ponderación del derecho de manifestación con el de la vida y salud pública, indudablemente ha de otorgarse prevalencia a estos últimos».

Ver Texto

(41)Se aduciría que: *«...antes de entrar o después de salir de los vehículos no resulta inimaginable que puedan producirse contactos entre los propios manifestantes, o con los miembros de protección civil o de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, o incluso con otros ciudadanos hasta llegar a sus domicilios».*

Ver Texto

(42)Se inadmite el recurso de amparo 2056/2020. Ponente Juan José González Rivas.

Ver Texto

(43)Alguna autora ha criticado el iter discusivo del auto al querer poner el foco en el derecho de reunión, y el principio de proporcionalidad, para acabar volviendo a poner el foco en la situación de alarma. Vid. Carmona, 2020. También recogiendo la opinión de esta autora, vid. https://www.eldiario.es/politica/derecho-manifestacion-alarma_1_5964451.html. En dicho artículo se establecería: *«»Para Carmona, el auto del Constitucional es «técnicamente muy malo» porque no planteó alternativas a la propuesta de los organizadores con las que, quizá, sí se podría haber celebrado. El tribunal de garantías avaló la prohibición alegando posibles cortes de tráfico que podrían dificultar la circulación de las ambulancias o el «acceso a los hospitales». Los organizadores ya habían adoptado otras medidas de prevención: la convocatoria era en automóviles, con solo una persona en cada uno, vestidas con equipos anticontagio e identificadas por la organización.*

Ver Texto

(44)En el mismo sentido, SSTSJ Madrid, C-A, núm. 199/2020, 197/2020 y 198/2020, todas ellas de fecha 30 de abril de 2020, dictadas respectivamente en los procedimientos nº 307/2020, 308/2020 y 309/2020.

Ver Texto

(45)Se planteaba recurso contra la denegación de una concentración prevista en la plaza del Rastro de Mérida el día 14 de mayo de 2020 desde las 11 a las 12:30 horas, para reivindicar ante la Presidencia de la Junta de Extremadura la puesta en funcionamiento de medidas sociales para personas y familias en dificultades económicas y sin ningún tipo de ingresos.

Ver Texto

(46)A título ejemplificativo, en la STSJ Madrid, C-A, 21 mayo 2020, se señala: *«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».*

Ver Texto

(47)Por ejemplo, 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), que se aparta de las precedentes SSTSJ Madrid, C-A, núm. 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—.

Ver Texto

(48) Sí impuso costas la STSJ 69/2020 de Navarra, C-A, 30 abril 2020, rec. 133/2020.

Ver Texto

(49) SSTC 301/2006, de 23 de octubre FJ 4, y la STC 66/1995, de 8 de mayo, FJ 5.

Ver Texto

(50) 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).

Ver Texto

(51) Vid. STSJ Navarra 70/2020 de Navarra, C-A, 30 abril 2020, rec. 134/2020. En cambio, en una línea similar para concentraciones del sindicato LAB el 1 de mayo en diversas localidades de Navarra, se consideró que era proporcional la denegación de la manifestación por razones de orden público, pues la manifestación era dinámica, incursionando entre diversos municipios, amplia en el tiempo y cuantitativamente significativa.

Ver Texto

(52) Se formuló voto particular por el magistrado D. Javier Albar García. En dicho voto se defendía el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad frente al art. 7.1 del RD 463/2020, de 14 de marzo de declaración del estado de alarma. Además, se señalaba «en cuando la prohibición del derecho de circulación es total, salvo excepciones, en cuanto el poder circular es una premisa natural del derecho de reunirse y manifestarse, tanto para ir y venir al punto de manifestación como para, una vez allí, realizar la circulación que el 99% de las manifestaciones suponen...»

Aún queda otro argumento. Puesto que el derecho de manifestación o de reunión en lugares de tránsito público es una subespecie del derecho de reunión, y puesto que éste, a diferencia de aquél, no está sometido a ningún régimen de comunicación, sino que se ostenta sin más, resulta ontológicamente contradictorio que éste derecho de reunión «ordinario», más potente todavía —y cuya suspensión niegan la resolución recurrida, el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal, e incluso la sentencia— no pueda realizarse, de modo tal que no pueden reunirse en su casa una familia, en su sede una asociación o partido político, y, en cambio, sí que puedan manifestarse en lugares de tránsito bajo ciertas condiciones, que es la solución a la que llega la sentencia. Como en los casos mencionados no hay que comunicar nada ni hay la consiguiente posibilidad de que se prohíba, resulta que tal derecho, que se tiene per se por cualquier ciudadano, salvo suspensión en un estado de sitio o excepción, no puede realizarse en ningún caso, pues está prohibida la circulación y no hay excepción para ejercer el derecho de reunión familiar, asociativa, política, y quien lo intente será, lo está siendo de hecho, denunciado e incluso detenido. Es decir, la solución de la sentencia, aun buscando una respuesta de muy razonable sentido común, da un salto lógico, al considerar que se puede permitir, bajo determinadas condiciones, el derecho de manifestación cuando el derecho más básico y presupuesto de aquél, el de reunión, está totalmente impedido. No puedo compartir el razonamiento que considera que se puede suspender el de circulación del art. 19 y no el de reunión en el estado de excepción, con base en que el art. 22 de la LO 4/1981 quedaría vacío de contenido, pues puede no suspenderse ninguno de estos dos derechos, y sí otro. Alguno de ellos del art. 21, y puede suspenderse el de reunión y no el de circulación, pero parece imposible suspender el de circulación y no el de reunión, y el art. 22 simplemente dice que, si se suspende el del art. 21, ello puede implicar prohibición o sometimiento a autorización, que no a comunicación.

Ver Texto

(53) STC 36/1982, de 16 de junio, que manifiesta literalmente que «el derecho de reunión, como todo derecho fundamental, tiene sus límites, por lo que no es un derecho absoluto e ilimitado».

Ver Texto

(54) STC 10/1985, de 4 de octubre.

Ver Texto

(55) En esta posición Presno Linera. Vid. opinión en https://www.eldiario.es/politica/derecho-manifestacion-alarma_1_5964451.html.

Ver Texto

(56) Considerándose tales «a quienes de hecho las presidan, dirijan o ejerzan actos semejantes o a quienes,

por publicaciones o declaraciones de convocatoria de las reuniones o manifestaciones, por los discursos que se pronuncien y los impresos que se repartan durante las mismas, por los lemas, banderas u otros signos que ostenten o por cualesquiera otros hechos, puedan determinarse razonablemente que son inspiradores de aquéllas» (Presno, 2012).

[Ver Texto](#)

(57)Nieto, 2020.

[Ver Texto](#)