

La Sala Primera del Tribunal Constitucional compuesta por don Juan José González Rivas, presidente; los magistrados, don Andrés Ollero Tassara, don Santiago Martínez-Vares García, don Alfredo Montoya Melgar, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, en el recurso de amparo núm. 2056-2020, promovido por la Centra Unitaria de Traballadores/as (CUT), en relación con procedimiento de derecho de reunión, ha dictado el siguiente

## **AUTO**

### **I. Antecedentes**

1. Por escrito registrado en este Tribunal el 29 de abril de 2020, la Centra Unitaria de Traballadores/as (CUT), representada por la procuradora de los tribunales doña Paloma Cambeiro Vázquez y bajo la dirección del letrado don Brais González Perez, interpuso recurso de amparo contra la sentencia núm. 136/2020 de la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, dictada en el procedimiento Derecho de Reunión 152/2020, y contra la resolución de 21 de abril de 2020 de la Subdelegación del Gobierno de Pontevedra en relación con la comunicación de la celebración de una manifestación el 1 de mayo de 2020 en Vigo. En la demanda de amparo se solicita, además de la admisión a trámite y la estimación del recurso, la adopción de medidas cautelares con carácter urgente para asegurar la celebración de la manifestación el día previsto por la Central sindical convocante.

2. Los antecedentes relevantes para resolver la pretensión planteada, según se recogen en la demanda, son en síntesis los siguientes:

A) La Central Unitaria de Traballadoras (CUT) presentó escrito el 23 de abril de 2020, dirigido a la Subdelegación del Gobierno de Pontevedra, en la que se comunicaba la celebración



de una manifestación rodada en coches particulares, en la ciudad de Vigo, el viernes día 1 de mayo de 2020, a las 11:00 horas, que tendría comienzo en la Plaza de España, en sustitución de la anteriormente convocada y comunicada a la Subdelegación del Gobierno el pasado 1 de abril. En el escrito se efectuaban las siguientes consideraciones:

Primera.- El motivo de la convocatoria es celebrar el día 1 de mayo, de la clase trabajadora.

Segunda.- Dicha manifestación en caravana se comunica a la Subdelegación del Gobierno con antelación y plazo establecidos en la ley.

Tercera.- La manifestación comenzará a las 11:00 en la Plaza de España, indicándose el recorrido, con finalización en Concepción Arenal, delante del edificio de la Xunta a las 12:30 horas.

Cuarta.- El artículo 21 de la Constitución, desarrollado por la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reconoce el derecho de reunión y manifestación como derecho fundamental.

Quinta.- «Teniendo en cuenta el estado de alarma para la gestión de la crisis sanitaria del COVID-19 (RD 463/2020, de 14 de marzo, RD 464/2020, de 17 de marzo, RD 467/2020, de 27 de marzo y RD 487/2020, de 10 de abril), en el RD 464/2020 se establece que “las medidas que se contienen en el presente real decreto son imprescindibles para hacer frente a la situación, resultan proporcionadas a la extrema gravedad de la misma y no suponen la suspensión de ningún derecho fundamental, tal y como prevé el artículo 55 de la Constitución”. Por esto, el RD no anula la posibilidad de una manifestación el 1 de mayo».

Sexta.- “Entendiendo la gravedad de la situación que vivimos la CUT opta por la manifestación rodada con un manifestante en cada auto y debidamente protegidos e identificados por el sindicato, y atendiendo a cualquier otra indicación que se nos haga desde esta subdelegación o las autoridades sanitarias”.

Séptima.- Entendemos que las organizaciones sindicales somos un factor fundamental para afrontar la actual situación de crisis desde la perspectiva laboral, y esto no puede hacerlo ni la Inspección de Trabajo ni la policía, ni la guardia civil ni el ejército.

B) La Subdelegada del Gobierno contestó a dicha comunicación mediante oficio de 21 de abril de 2020, en el que se indicaba lo siguiente:

“En relación a su escrito, que tuvo entrada en esta Subdelegación de Gobierno, el 20 de abril de 2020, de comunicación de manifestación rodada en coches particulares prevista para el 1 de mayo de 2020, a la 11h, en la ciudad de Vigo, con inicio en P/ España y finalización en C/ Concepción Arenal; pongo en su conocimiento que, en la actual situación de emergencia de salud pública, ocasionada por el COVID-19, 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 COVID-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 rijan, al respecto, en la fecha prevista para la celebración”.

C) La CUT interpuso el 23 de abril de 2020 recurso contencioso-administrativo contra la resolución de la Subdelegación del Gobierno “en virtud de la cual se acuerda la prohibición de la manifestación convocada para el próximo día 1 de mayo de 2020”. En la demanda se formularon las siguientes alegaciones:

1ª. Falta de título jurídico para la suspensión o limitación del derecho de reunión o manifestación en el estado de alarma. Con invocación del art. 55 CE, así como de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio, afirma que a la luz de esta normativa sólo el estado de excepción (y, obviamente, el de sitio) puede limitar y suspender el derecho de manifestación del art. 21 CE, debiendo hacerlo de manera expresa y con concreta expresión del alcance de tal limitación, sin que exista otro operativo de excepcionalidad en derecho que permita tal suspensión. La Ley Orgánica 4/81, en su artículo 11, prevé las siguientes medidas en el contexto del estado de alarma (que es el escenario configurado 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): “limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionar las al cumplimiento de ciertos requisitos”, con el explícito requisito de delimitar “el ámbito territorial, la duración y los efectos del estado de alarma”. Resulta obvio, por tanto, que la declaración del estado de alarma no puede tener proyección alguna sobre el derecho de reunión/manifestación. “Podría ser comprensible, en términos jurídicos, una ordinaria modulación de su ejercicio derivado de la situación de emergencia sanitaria actual si ésta fuese estrictamente indispensable y realizada de



forma proporcionada ponderando los derechos constitucionales en juego”. En el presente caso se trata de una convocatoria que incluye todas las medidas preventivas recomendadas por las autoridades sanitarias, al punto de abandonar el modelo tradicional de manifestación a pie, para hacerlo excepcionalmente “en vehículos, individualmente, dotados de equipos protectores y limitando la convocatoria a miembros del sindicato previamente identificados”.

2ª. Ausencia de juicio de proporcionalidad y constitucionalidad de la limitación impuesta, con desviación de poder. Se afirma en la resolución que el Real Decreto 463/2020, por el que se declara el estado de alarma, no contempla entre las actividades excepcionadas a la limitación de la libre circulación los desplazamientos “con el fin expuesto” en la comunicación presentada. En lo que al ejercicio de los derechos fundamentales se refiere debe entenderse que 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. A esto nos obliga además el hecho de que el estado de alarma no prohíbe la circulación para el desplazamiento al lugar de trabajo para efectuar la prestación laboral, profesional o empresarial, lo que no es un desplazamiento realizado al efecto de ejercer ningún derecho fundamental. Sería desproporcionado reconocer un derecho de asistencia al trabajo y desconocer, en las mismas condiciones, con todas las prescripciones y precauciones sanitarias, un derecho de asistencia a una reunión/movilización. Se recuerda que la propia administración está organizando caravanas simbólicas a las 20 horas por las diferentes ciudades en reconocimiento de los profesionales de los servicios esenciales, sin que esas caravanas tengan conexión alguna con la prestación de un servicio esencial y sin que estas acciones hayan sido corregidas por las Subdelegaciones. Se resalta que en la resolución impugnada no se hace absolutamente ninguna referencia al derecho cuyo ejercicio se pretende, remitiéndose al art. 10 de la Ley Orgánica 9/1983, conforme al cual las únicas resoluciones previstas son las de prohibición o modificación debidamente motivadas, sin que quepa cualquier otro acto administrativo. En este sentido, se cita la STC 66/1995, de 8 de mayo, en relación con la tolerancia del ejercicio de los derechos fundamentales según el principio de favor *libertatis*, añadiendo que, en 20 años de existencia y con más de 250 movilizaciones, la CUT nunca ha sido responsable de alteración del orden público alguna, y que en la propia comunicación manifestó que, entendiendo la gravedad de la situación, se atendería cualquier otra indicación que se hiciera desde la subdelegación o por las autoridades sanitarias.

3ª. Falta de motivación de la resolución. La demanda vuelve a invocar la STC 66/1995, que exige motivar la resolución correspondiente, fundarla, así como justificar la imposibilidad de adoptar las medidas preventivas necesarias. En este caso no existe una sola mención al derecho



cuyo ejercicio se pretende en la Resolución, por lo que no puede existir obviamente ponderación constitucional de los derechos en juego, al no haber una motivación. Aquélla constituye una opinión desinformada y aberrante en términos jurídicos, dictada sin procedimiento y constituyendo una auténtica prohibición tácita al aseverar que tal “circulación” no está entre las excluidas, confundiendo la falta de exclusión con la prohibición.

4ª. Nulidad radical de la resolución y subsidiaria anulabilidad. Procede declarar la nulidad radical por afectación de los derechos fundamentales contemplados en los arts. 21 y 28 CE, así como por la absoluta falta de procedimiento y desviación, no cabiendo en derecho un acto administrativo con tal carga de inseguridad jurídica y que desborda claramente el art. 10 de la Ley Orgánica 9/1983. Subsidiariamente se solicita la anulabilidad, siendo, por tanto, conforme a derecho la convocatoria realizada por la Central Sindical, manteniéndose la convocante a la expectativa de cualquier modificación que en base a criterios técnico-sanitarios pueda realizar la autoridad competente.

Por medio de otrosí, se solicitó que, en caso de existir impedimento para dictar en plazo resolución de fondo sobre el recurso, se estimase, por la vía del art. 135 LJCA, la medida cautelar de suspensión y dejación sin efecto de la resolución impugnada en tanto el tribunal se pronunciase sobre el fondo de la controversia.

D) El recurso fue desestimado por Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 28 de abril de 2020, con base en los siguientes razonamientos:

a) En relación con la alegación de falta de motivación de la resolución administrativa, la Sala comienza por atribuirle contenido decisorio en el sentido de prohibir la manifestación comunicada, a pesar de su confusa y defectuosa redacción, que puede generar cierta incertidumbre. Y, con cita de la jurisprudencia constitucional (SSTC 193/2011 y 24/2015), concluye que la resolución se encuentra motivada, en los siguientes términos:

“Al margen de todas las críticas que se han dirigido anteriormente a la resolución administrativa, y sin que sea un modelo a seguir, sí se desprende de su contenido una básica fundamentación y una motivación, pues, en definitiva, en ella se exponen las razones nucleares para considerar que no puede llevarse a cabo la manifestación. En efecto, se menciona explícitamente el estado de alarma en que nos encontramos, así como la emergencia sanitaria que lo ha motivado, argumentando que los desplazamientos en vehículos con la finalidad de manifestarse no se hallan entre las actividades excepcionadas de la limitación general para circular, lo que significa una alusión al artículo 7.2 del RD 463/2020, que también es citado. Viene a poner de manifiesto, pues, que los

desplazamientos en vehículos con el objetivo de manifestarse, como los pretendidos por los recurrentes, son incompatibles con la norma en que se ha declarado el estado de alarma, de modo que, ante la emergencia sanitaria que lo ha provocado, aquella manifestación podría dar lugar a una desproporcionada perturbación de otros bienes o derechos protegidos por nuestra Constitución, en este caso la salud pública, lo que, como hemos visto, está reconocido en la doctrina del Tribunal Constitucional.

Ciertamente podía ser la resolución más explícita, rotunda y contundente, dando una respuesta con mayor expresividad, pero no se puede afirmar que no existe”.

Y, en cuanto a la tacha de haberse dictado sin procedimiento, señala la Sala que, si se acude a los arts. 9 y 10 de la Ley Orgánica 9/1983, se comprueba que no existe la obligación de desarrollar mayor procedimiento administrativo antes de pronunciarse “aunque en este caso no hubiera estado demás que la Subdelegación del Gobierno solicitase un informe a la Delegación de Sanidad para encontrar respaldo sanitario a la decisión adoptada”.

b) Por lo que se refiere a la alegación de falta de título jurídico para la suspensión o limitación del derecho de reunión o manifestación en el estado de alarma, afirma la sentencia que la decisión de la Subdelegación del Gobierno sí tiene cobertura jurídica en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo -y, de hecho, lo cita expresamente para que le sirva de respaldo-, en concreto, en su art. 7.2 que 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. Y añade:

“Dicho artículo 7.2 del RD tiene amparo en el artículo 11.b de la LO 4/1981, que, a raíz de la declaración del estado de alarma, permite limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos.

El tenor literal del artículo 7.2 del RD 463/2020 es claro, y evidentemente la celebración de una manifestación, formando caravana a bordo de vehículos, conmemorativa del día 1 de mayo como día de la clase trabajadora, no se encuentra entre dichas actividades, por lo que la aplicación de aquel precepto otorga título jurídico para la resolución dictada.

La alegación del actor conlleva una petición de que para la celebración de la manifestación de 1 de mayo deje de aplicarse aquella norma de carácter general (el RD 463/2020), pese a que no cabría el control de la misma por esta jurisdicción contencioso-administrativa debido a que debe atribuírsele el rango normativo de una ley, tal como ha declarado la sentencia del Tribunal Constitucional 83/2016, de 28 de abril (recogiendo doctrina del previo auto del mismo Tribunal Constitucional 7/2012, de 13 de enero)”.

De acuerdo con dicha doctrina constitucional, concluye la Sala que sólo cabría la impugnación del Real Decreto 463/2020 ante el Tribunal Constitucional y que, sin su previa declaración de inconstitucionalidad, se puede fundar en la aplicación de dicha norma la



prohibición de celebrar la concentración de vehículos con la finalidad de llevar a cabo la manifestación del 1 de mayo, sin que la Sala vea méritos para plantear cuestión de inconstitucionalidad ni observe irregularidad alguna en su aplicación, pues, pese a ser el estado de alarma el de menor intensidad de los contemplados en el art. 116 CE y en la Ley Orgánica 4/1981, el caso presente, estando previsto en el art. 4.b) de esta última norma, “es el más grave de los imaginables, pues ha tenido lugar a causa de una situación de emergencia de salud pública provocada por una pandemia internacional, así declarada por la Organización Mundial de la Salud el pasado 11 de marzo de 2020, cuya evolución ha provocado un gran número de fallecidos, que se cuentan por miles, hospitalizados con patologías graves y afectados (hechos de notoriedad absoluta y general que no precisan prueba: artículo 281.4 de la Ley de Enjuiciamiento Civil), lo cual ha obligado a adoptar medidas preventivas, debido a que la expansión de la pandemia genera un extraordinario riesgo para los derechos de los ciudadanos, comenzando por el más preciado, cuál es el derecho a la vida. En la ponderación de bienes jurídicos en presencia, la Sala no puede permanecer ajena a la enorme magnitud de los efectos que ha provocado dicha pandemia, al ser de notoriedad pública y general la gran cantidad de fallecidos, hospitalizados y afectados a que ha dado lugar, por lo que no puede sustraerse a las tragedias que muestran cada día los medios de comunicación, percibiendo de ese modo el monumental golpe que el COVID-19 ha asestado a la salud pública española, al margen de los efectos de todo tipo que se derivarán en el futuro. Ese riesgo para la salud pública, concretado en la constante pérdida de la vida de miles de ciudadanos y la necesaria hospitalización de muchos más a lo largo de más de un mes, y que en el presente todavía no ha sido contenida, ha dado lugar a la declaración del estado de alarma y justifica la restricción en la circulación de personas, incluso a bordo de vehículos, que se contiene en el artículo 7.2. del RD 463/2020, para así evitar la propagación del virus”.

El propio Tribunal Constitucional, en el ATC 7/2012 y en la STC 83/2016 ha dejado claro que el estado de alarma puede entrañar la excepción, modificación o condicionamiento de determinadas normas, y que puede suponer limitaciones o restricciones al ejercicio de los derechos fundamentales. Y la decisión administrativa adoptada “es acorde a dicha previsión, porque no suspende el derecho fundamental de reunión y manifestación, sino que, en congruencia con el contenido del 7.2 del RD 463/2020 y 11.b de la LO 4/1981, limita la circulación de vehículos a determinadas finalidades, entre las que no se halla la celebración de la manifestación pretendida, como medio idóneo e imprescindible para tutelar la salud pública. Por ello, resulta incompatible la aplicación, en todos sus términos, del estado de alarma y la necesaria protección

de la salud pública que a los poderes públicos compete (artículo 43.2 de la Constitución española) con la celebración de la manifestación pretendida”.

Asimismo recuerda la Sala la doctrina constitucional según la cual los derechos fundamentales, y entre ellos el de reunión, no son derechos absolutos e ilimitados, sino que también encuentran sus límites en el derecho de los demás y, en general, en otros bienes y derechos constitucionalmente reconocidos (SSTC 91/1983 y 193/2011). De acuerdo con dicha doctrina concluye:

«En el caso presente, la tutela de la salud pública con la aplicación de medidas preventivas por parte de los poderes públicos (art. 43.2 de la Constitución española), necesarias para evitar la propagación del virus, y el derecho a la vida e integridad física de los demás ciudadanos (artículo 15 de la Constitución española), han de tener preferencia sobre el derecho de reunión y manifestación (art. 21 Constitución española), de modo que la ponderación de uno y otro obliga a limitar el segundo a fin de que pueda desarrollarse una ordenada convivencia ciudadana, en la que no corran peligro ni la salud de los propios manifestantes ni la de los demás ciudadanos, sin que las precauciones que se ofrecen por el demandante entrañen garantía suficiente que permita acceder a la celebración de la manifestación.

En el ámbito internacional, el artículo 11.2 del Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (que ha de servir de pauta interpretativa de las normas relativas a los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución española: artículo 10.2 de ésta), admite asimismo la restricción del ejercicio del derecho de reunión por razones de protección de la salud pública. En aplicación de dicho precepto, tal como advierte el Abogado del Estado, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la sentencia del caso Cisse, de 9 de abril de 2002, consideró proporcionada la orden gubernativa de evacuación de una iglesia ante una reunión pacífica y en sí misma no directamente perturbadora del orden público y del derecho de culto, en la que, sin embargo, el estado de salud de los congregados se había degradado y las circunstancias sanitarias eran muy deficientes.

La necesidad del distanciamiento físico y restricciones de movimientos de la población que justifican la denegación acordada ha sido aconsejada asimismo en el último documento de actualización de la estrategia frente a COVID-19 emitido por la Organización Mundial de la Salud, de 14 de abril, en cuya página 10 contiene expresivamente, en unos términos que indudablemente incluyen a España:

"En países o regiones subnacionales en las cuales se ha establecido la transmisión comunitaria, o que están en riesgo de entrar en dicha fase de la epidemia, las autoridades deben adoptar y adaptar inmediatamente medidas de distanciamiento físico y restricciones de movimiento a nivel de la población además de otras medidas de salud pública y del sistema sanitario para reducir la exposición y contener la transmisión, entre otras:

[...]

medidas a nivel de la comunidad que reduzcan el contacto entre personas, como la suspensión de concentraciones multitudinarias, el cierre de lugares de trabajo no esenciales y establecimientos educativos y la reducción del transporte público;

[...]

Por tanto, estando justificada la restricción en la aplicación ordinaria de la norma relativa al derecho de manifestación, no es de acoger la polémica que el recurrente suscita, en cuanto



limita aquella posibilidad al estado de excepción, ya que, al margen de que ya hemos visto que cabe dentro del estado de alarma, las extraordinarias condiciones que han provocado aquella pandemia internacional evidencian la racionalidad de la resolución impugnada, y, estando expresamente prevista la declaración del estado de alarma, la enorme magnitud de las tragedias humanas derivadas justifican que las medidas adoptadas temporalmente hayan tenido que extremarse. En definitiva, la protección de la salud pública (art. 43.2 de la Constitución española) que ha motivado el estado de alarma entrañan una cobertura jurídica suficiente para la restricción que se contiene en la resolución que se impugna.

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 celebrase 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».

Por otra parte, razona la sentencia que la regulación del derecho de manifestación también da pie a una restricción en la circulación como la contenida en el Real Decreto 463/2020, pues el art. 21.2 CE permite prohibir manifestaciones en lugares de tránsito público cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes. Y, en el caso presente, no es posible impedir la propagación del virus, por lo que existe un evidente peligro para la salud pública y, con ello, para la vida y salud de las personas, que justifica aquella prohibición. Por lo demás, la celebración de la manifestación conllevará una salida masiva de ciudadanos a lugares de tránsito público antes o después de subir a bordo de los vehículos, por lo que, en el estado actual de desconocimiento científico del origen e incidencia del COVID-19, el hecho de que el desplazamiento se realice en ellos no entraña una garantía de que aquel peligro para las personas desaparezca.

Y, en cuanto a la referencia al art. 28 CE, se precisa que el recurrente no aclara en qué sentido podrían quedar afectados los derechos fundamentales recogidos en el mismo, pues se impugna una resolución relativa a la convocatoria de una manifestación que sólo atañe al derecho de reunión del art. 21 CE, habiendo promovido el demandante un procedimiento especial relativo al derecho de reunión en el que no cabe invocar derechos fundamentales diferentes.

c) En el Fundamento de Derecho Quinto analiza la sentencia la alegación relativa a la ausencia de juicio de proporcionalidad y constitucionalidad de la limitación impuesta, que denuncia la existencia de desviación de poder. Remitiéndose a la ponderación realizada en el Fundamento anterior, afirma la Sala que “[s]i bien es principio democrático, en el ámbito de los derechos fundamentales, que lo que no está expresamente prohibido, limitado o suspendido está tolerado, sin embargo en el caso presente el desplazamiento en vehículo para la celebración de una manifestación en caravana no se halla entre las actividades permitidas en el artículo 7.2 del RD 463/2020, de declaración del estado de alarma. Lo razonado en el fundamento precedente también ha de servir para considerar racional y lógica la limitación de la circulación de vehículos a los casos del artículo 7.2 del RD 463/2020, al margen de que el demandante pueda discrepar de su contenido, al permitir el desplazamiento en vehículo al trabajo (que también es un derecho reconocido en el artículo 35 de la Constitución española), lo cual fue fundamental y congruente inicialmente para el desarrollo de las actividades esenciales y posteriormente de determinadas actividades económicas productivas, incluso no esenciales. Lo cierto es que no corresponde a la Sala ni la fiscalización jurisdiccional del RD 463/2020, ni el juicio de comparación entre el pretendido y ese tipo de desplazamiento en vehículo”.

A ello añade que no aprecia la existencia de indicio alguno de desviación de poder en la resolución administrativa, pues la prohibición de la manifestación ha estado guiada por indudables fines de interés general destinados a la prevención, tutela y preservación de la salud pública y derechos a la vida e integridad física de los ciudadanos.

d) Finalmente en cuanto a la invocación del hecho nuevo consistente en la celebración el 25 de abril de una convocatoria de caravana de camiones en Ourense, y la denegación de la prueba propuesta para acreditarlo, justifica la Sala que el procedimiento previsto en el art. 122 LJCA no prevé la posibilidad de proposición y práctica de prueba alguna, lo que sería contradictorio con la urgencia propia de su naturaleza. Tan sólo cabría, en una interpretación generosa del precepto, la prueba documental que se aportase con el escrito de interposición o con las alegaciones.



TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL

3. La demandante en amparo aduce en su recurso la vulneración del derecho fundamental de reunión (art. 21 CE) así como la libertad sindical (art. 28 CE), en dos dimensiones: porque el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, no suspende ni limita per se el ejercicio de derecho fundamental o libertad alguna de los mencionados en el art. 55 CE, y porque la resolución judicial impugnada realiza un sobreesfuerzo de creación judicial para salvar la palmaria falta de motivación de la Resolución administrativa impugnada, que prohibió la convocatoria de movilización el 1 de mayo de 2020, supliendo con su criterio los juicios de ponderación constitucional y motivación suficiente que la entidad administrativa nunca realizó.

Se reafirma la actora en que el art. 55 CE reserva a los estados de excepción y sitio la posibilidad de suspensión de los derechos y libertades de reforzada protección, bajo control parlamentario y judicial, posibilidad a la que es ajeno el estado de alarma, al cual queda vetada la suspensión de tales derechos tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio. Y esta idea, que es sostenida en la STC 83/2016, no es ajena al Real Decreto 463/2020, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, tal y como se recuerda en su preámbulo, al afirmar que las medidas que se contienen en el real decreto “no suponen la suspensión de ningún derecho fundamental”. Por eso yerra el Tribunal a quo cuando afirma que sin la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del Real Decreto por el Tribunal Constitucional el Real Decreto es de aplicación, pudiendo fundarse en él la prohibición de la concentración de vehículos, pues la suspensión de los arts. 21 y 28 CE no es una consecuencia derivada de dicha declaración, sino de la interpretación del alcance de tal mecanismo de excepcionalidad primero por la Administración y después por el Tribunal que ratifica la prohibición, que incurre, incluso, en contradicciones.

A su juicio, el grueso del equívoco interpretativo tiene lugar cuando se produce una confusión entre los derechos de libre circulación (art. 19 CE) y de manifestación (art. 21 CE), configurando el primero como presupuesto habilitador del segundo, lo que no es así, porque esta interpretación conduciría al absurdo de que, siendo la limitación a la circulación una de las medidas propias del estado de alarma, y siendo tal libertad presupuesto del derecho de manifestación, la convicción de que el estado de alarma no puede suspender tal derecho sería una mera declaración de intenciones, en cuanto tal suspensión sería consecuencia lógica e inevitable de la propia declaración. Nace aquí una incorrecta asociación jurídica de ambos derechos en el contexto del estado de alarma, que sustenta toda la labor interpretativa del tribunal sentenciador,

que afirma que la decisión administrativa no suspende el derecho fundamental. Y aquí radica el núcleo de su disconformidad con la interpretación de los derechos en juego realizada por el tribunal, pues no existe título jurídico alguno para la suspensión del derecho de manifestación o de la libertad sindical, de modo que, en un correcto juicio de ponderación constitucional, sólo cabría el sometimiento del ejercicio de esos derechos a limitaciones ordinarias en cuanto a las concretas condiciones en que se ejercen y al contexto de dicho ejercicio.

Desafortunadamente, hasta se cuestiona el dictamen del fiscal, que solicitó la estimación del recurso por vulneración del derecho de reunión y manifestación, a pesar de que el peso de la decisión debe centrarse en el análisis de los factores concurrentes y no en abstracciones generalistas, obviando que la recurrente ha aportado a la convocatoria una batería de medidas de mucha mayor entidad preventiva que las dispuestas en nuestra legislación (Orden TMA/254/2020, de 18 de marzo).

Por otra parte, existe una serie de hechos notorios, que no consideró el tribunal, y que no son ajenos al caso:

- Se permiten desplazamientos al centro de trabajo, pese a no ser el derecho del art. 35 CE de los de protección reforzada.

- El Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, endureció la cuarentena para finalizar con la reactivación de la actividad laboral no esencial ya en fecha 13 de abril de 2020.

- Estamos en pleno proceso de desescalada de la cuarentena, en el que ya se han permitido determinados desplazamientos a la población infantil, que desde el día 2 podrán salir a la calle a ejercitarse quienes practiquen deporte, y que desde el 11 los locales de hostelería podrán abrir y los ciudadanos visitar sus terrazas.

- 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.

Los riesgos que se anuncian de celebrarse la manifestación son los asociados a cualquier circulación de vehículos, los que producen diariamente millones de traslados, a los centros de trabajo, llevándonos el juicio de ponderación constitucional a concluir que no se pueden imponer mayores sacrificios al ejercicio de un derecho fundamental a la manifestación o a la libertad



sindical que los impuestos a la ordinaria circulación para el ejercicio de un derecho de menor protección.

El órgano judicial elude que estamos ante un acto administrativo radicalmente nulo, porque olvida la redacción literal de la resolución impugnada, que opta por convalidar pese a carecer de motivación y calificarla de confusa, defectuosa o generadora de incertidumbre, e interpreta el sentido de la resolución, cuando cualquier resolución mínimamente motivada jamás debería ser objeto de interpretación en cuanto a su sentido por un órgano judicial, sin que sean tolerables prohibiciones tácitas del ejercicio de un derecho fundamental. No es lógico que haya que realizar una operación deductiva para conocer el alcance de un acto administrativo y después considerar colmados los requisitos de motivación y fundamentación, cuando ese acto no cumple con las exigencias del art. 10 de la Ley Orgánica 9/1983. Y esa exigencia de motivación ha sido reiterada por el Tribunal Constitucional, por ejemplo, en las SSTC 193/2011 y 24/2015, que han requerido una motivación específica, la existencia de razones fundadas, convincentes e imperativas.

En definitiva, la actora afirma reaccionar no sólo ante la falta de título jurídico de la suspensión del derecho de manifestación o a la libertad sindical, sino también ante la inexistencia de una limitación ordinaria pero proporcionada al ejercicio pretendido de esos derechos, y, sobre todo, ante la convalidación judicial de un acto administrativo nulo de pleno derecho. Por lo cual, debe prevalecer el legítimo ejercicio de esos derechos, en los que debe ser restaurada la recurrente, con la consiguiente posibilidad de celebrar una manifestación el 1 de mayo de 2020, en los términos comunicados.

Por medio de otrosí se solicita la adopción urgente de la medida cautelar de suspensión de los efectos de la sentencia impugnada y del acto administrativo que ésta confirma, en virtud del art. 56 LOTC, al preverse un pronunciamiento del amparo más tardío del 1 de mayo de 2020, lo que produciría un perjuicio a la recurrente que desvirtuaría la finalidad del amparo, ya que no cabe la celebración de la manifestación en fecha más tardía, por lo que se provocaría un daño irreparable.

Por lo que hace a la justificación de la especial trascendencia constitucional del recurso de amparo planteado, la demanda contiene un epígrafe específico dedicado a justificar la especial trascendencia constitucional del recurso, en el que se afirma lo siguiente:

"La especial trascendencia constitucional del presente recurso consiste en que se trata de un supuesto de hecho que no ha sido examinado en ninguna ocasión por este Tribunal; lo que suscita un elemento que objetiva el recurso, más allá de su repercusión en la esfera estricta de las recurrentes.

Este Alto 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 regulado en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, por cuanto dicha situación novedosa se genera por el Real Decreto 487/2020, de 10 de abril, por el que se prorroga el estado de alarma declarado 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, y sus prórrogas, así como que parte de un impedimento (sic) administrativo al ejercicio de ambos derechos sin precedentes históricos posteriores a la aprobación de la Constitución Española".

## 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).

La delimitación del objeto del recurso exige reconocer que, como ya se dice en la STC 91/1983, de 7 de noviembre, "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 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".

Sin entrar a valorar si, en el supuesto que ahora nos ocupa, la manifestación convocada responde a los perfiles constitucionales contenidos en la sentencia citada, lo cierto es que la Central sindical recurrente en amparo optó por una determinada vía procesal de garantía del derecho de reunión que condiciona el objeto del recurso de amparo, al ser aquella vía un procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales de cognición limitada. Así, la CUT incoó el procedimiento especial previsto en el art. 122 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, exclusivamente reservado a la garantía del derecho de celebración de las reuniones previstas en la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio,

reguladora del derecho de reunión, cuando las reuniones propuestas por los promotores sean prohibidas o se proponga una modificación de las condiciones de realización con la que no estén de acuerdo. Por tanto, el procedimiento elegido, reservado y adaptado procesalmente a la garantía de desarrollo del derecho de manifestación en las condiciones solicitadas por los convocantes de dicha manifestación, condiciona el objeto del recurso de amparo, cuyo carácter subsidiario, debe quedar asegurado en todas las circunstancias, en particular cuando en la vía jurisdiccional ordinaria, previa al acceso a la jurisdicción constitucional, los recurrentes hayan optado por la vía preferente y sumaria de los amparos judiciales previstos en el art. 53.2 CE. Esta limitación de objeto no obsta, por supuesto, a que el resto de derechos eventualmente vulnerados por la resolución impugnada puedan ser traídos a conocimiento de este Tribunal una vez agotada adecuadamente la oportuna vía judicial previa que puede ser o bien la prevista en el procedimiento de los arts. 114 y siguientes LJCA, o bien cualquier vía ordinaria que los convocantes tengan a bien iniciar.

Dentro de la misma lógica, pero con un argumento complementario, podría afirmarse que que la queja relativa a la vulneración de la libertad sindical (art. 28 CE) incurre en causa de inadmisión, por no haberse satisfecho cumplidamente el requisito de su invocación en tiempo y forma en la vía judicial previa [art. 44.1 c) LOTC], que exige que “se haya denunciado formalmente en el proceso, si hubo oportunidad, la vulneración del derecho constitucional, tan pronto como, una vez conocida la violación, hubiere lugar para ello”. En efecto, en su demanda contencioso-administrativa la actora se limitó a citar el art. 28 CE, sin especificar cuál de los derechos que en el mismo se consagran se consideraba vulnerado ni ofrecer argumentación alguna que fundamentara dicha vulneración y permitiera al órgano judicial pronunciarse sobre ella. Como tiene reiteradamente declarado este Tribunal, sólo de este modo quedaría preservado el carácter subsidiario del recurso de amparo, “evitando que el acceso a esta jurisdicción constitucional se produzca *per saltum*, es decir, sin brindar a los órganos judiciales la oportunidad de pronunciarse y, en su caso, remediar la lesión invocada como fundamento del recurso de amparo constitucional” (por todas, SSTC 42/2010, de 26 de julio, FJ 2; 91/2010, de 15 de noviembre, FJ 3, y 12/2011, de 28 de febrero, FJ 2). Sin embargo, en nuestro caso, el primer planteamiento razonado y concretado de dicha queja se formula ante este Tribunal Constitucional, lo que impide preservar la subsidiariedad del amparo.

## *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 debía 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 concurren 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 norma 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. Sobre la eventual adopción de medidas cautelares y el examen de admisibilidad del recurso de amparo.*

Admitida la especial trascendencia constitucional del asunto que nos ocupa, y atendiendo a la premura que exige su resolución, habida cuenta de que la viabilidad del ejercicio del derecho, en su caso, demanda una respuesta inmediata del Tribunal, la Sala ha estimado pertinente formular un análisis liminar de la verosimilitud de la lesión del derecho invocado.

Si en ese examen previo, sin intervención de las partes ni del Ministerio Fiscal, pudieran apreciarse indicios de lesión, la eventual admisión a trámite exigiría la adopción de las medidas cautelares solicitadas por la parte porque, de no hacerse así, como bien indica la recurrente en amparo, se habría perdido el objeto del recurso de amparo que es, como ha quedado expresado en los antecedentes, la celebración de una concreta manifestación, en un día muy determinado: el 1 de mayo de 2020.

En un supuesto tan particular como este, el pronunciamiento de fondo confluye con la demanda cautelar de tal modo que es imposible desvincular uno de la otra. A diferencia de lo que ha sucedido en el ejemplo comparado que aporta la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán dictada el 15 de abril de 2020 (1 BvR 828/20), no nos pronunciaremos aquí sobre las medidas cautelares que, insistimos en ello, no son separables del pleito principal como sí lo eran en el supuesto conocido por el Tribunal Constitucional Federal Alemán que se limita, en su citado y bien conocido pronunciamiento, a devolver el asunto a la autoridad administrativa para que, con una adecuada intelección del derecho de manifestación, adopte una decisión diversa que permita compatibilizar el ejercicio del derecho de reunión en lugar de tránsito público y la garantía de la salud pública. No es el caso que se da en el supuesto de hecho planteado en el presente recurso de amparo porque la manifestación del 1 de mayo, conmemorativa de una determinada efeméride, no puede ser celebrada en otra fecha, de modo que no existe margen temporal que permita devolver el asunto a la autoridad competente para que adopte una decisión diversa.

Incluso aunque nos planteásemos la admisión a trámite del recurso de amparo, para el estudio detallado del fondo de la pretensión deducida, la concesión de las medidas cautelares

sería seguramente inviable, perdiendo con ello el amparo la esencia y finalidad de su objeto. Y para argumentar la inviabilidad de las medidas cautelares resulta útil acudir a la argumentación del Tribunal Constitucional Federal Alemán en otro de sus pronunciamientos recientes (1 BvR 755/20 ), siempre sobre el ejercicio del derecho de manifestación en el contexto de la situación de emergencia sanitaria, dictado el 7 de abril de 2020, Esta resolución deniega la adopción de medidas cautelares respecto de la Ordenanza bávara sobre medidas de prevención de infecciones relacionadas con el coronavirus y restricciones temporales para dejar su hogar. En efecto, para el Tribunal Constitucional Federal alemán, las medidas impugnadas equivalen a una restricción considerable de los derechos fundamentales de las personas ubicadas en Baviera. En ellas se estipula que el contacto físico directo y en gran medida cualquier tipo de encuentro personal debe limitarse o evitarse por completo, prohíben el funcionamiento de establecimientos donde las personas se encuentran y prohíben salir de la propia casa sin una razón específica. Y el Tribunal reconoce que, si no se concediera la medida cautelar solicitada y la demanda constitucional tuviera éxito posteriormente, todas estas restricciones que implican consecuencias sociales, culturales y económicas que son considerables y presumiblemente irreversibles en algunas partes se habrían ordenado ilegalmente, y cualquier sanción por posibles vulneraciones de las restricciones habría sido contraria al ordenamiento jurídico. Sin embargo argumenta también que, si se otorgase la medida cautelar y la demanda constitucional no tuviera éxito, presumiblemente muchas personas actuarían de una manera que las disposiciones impugnadas tienen como objetivo evitar, a pesar de que la restricción de dicha conducta resultara a la postre compatible con la Constitución. Dice el Tribunal, que los establecimientos cuya existencia económica se ve afectada por los cierres reabrirían, las personas abandonarían sus hogares con mayor frecuencia y con frecuencia se produciría un contacto personal directo entre las personas. En consecuencia, sostiene, , según la información disponible hasta la fecha, el peligro de ser infectado con el virus, de muchas personas enfermas, de las instituciones de atención médica colapsadas con el tratamiento de casos graves y, en el peor de los casos, el peligro de muerte de las personas aumentaría considerablemente.

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, el 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 suople 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 3°).

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

el art. 9.3 de la Constitución, las medidas de distanciamiento social, confinamiento domiciliario y limitación extrema de los contactos y actividades grupales, son las únicas que se han adverdado 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: entendendo 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 la datos oficiales fechados el 29 de abril de 2020 y publicados por la Xunta de Galiza, la Dirección General de Salud Pública de la Consellería de Sanidad informa que el número de casos activos de coronavirus en Galicia asciende a 3.526, de ellos 880 son del área de A Coruña, 244 de la de Lugo, 715 de la de Ourense, 215 de la de Pontevedra, 808 del área de Vigo, 505 de la de Santiago, y 159 de la de Ferrol. Por tanto la ciudad de Vigo es la segunda población de Galicia en número de casos activos identificados, siendo este dato de suma importancia también a la hora de valorar el riesgo que sobre la salud de las personas puede tener la autorización de una manifestación en la que no se han previsto adecuadamente medidas de prevención de contagios, ni de limitación de asistentes, ni de garantía del libre tránsito de vehículos sanitarios, ni de salida o retorno escalonado, con lo que no es imposible imaginar una concentración de personas en el momento previo a la convocatoria y en el momento sucesivo, de retorno a los lugares de origen, que contribuyese a activar la escalada exponencial de contagios que sabemos posible y que no cabe evitar más que con la limitación del ejercicio del derecho en las condiciones solicitadas por los convocantes.



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.

Por lo expuesto, la Sala

### **ACUERDA**

Inadmitir a trámite el recurso de amparo interpuesto por la Central Unitaria de Trabajadores/as (CUT), contra la sentencia Núm. 136/2020 de la Sección 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, dictada en el procedimiento Derecho de Reunión núm. 152/2020, y contra la resolución de 21 de abril de 2020 de la Subdelegación del Gobierno de Pontevedra en relación con la comunicación de la celebración de una manifestación el 1 de mayo de 2020 en Vigo.

Madrid, a treinta de abril de dos mil veinte.