

Facultad de Ciencias Jurídicas - Unidad AA3 Jurídicas
Zientzia Juridikoen Fakultatea - LA3 Juridikoen Unitatea

Edificio de Las Encinas / Arteak eraikina
Campus de Arrosadia / Arrosadiko Campusa
31006 - Pamplona-Iruñea
Tel. (+34) (+34) 948 16 6203
facultad.cienciasjuridicas@unavarra.es



TRABAJO FIN DE ESTUDIOS

GRADO EN DERECHO

EI DERECHO FUNDAMENTAL DE REUNIÓN EN EL ESTADO DE ALARMA

María Zabalza Martínez de Azagra

DIRECTORA

Cristina Zoco Zabala

Pamplona

19 de mayo de 2023

RESUMEN: Este trabajo de fin de grado analiza el derecho fundamental de reunión (art. 21 CE) durante la declaración del estado de alarma ocasionado por la crisis sanitaria del Covid-19. Estudia el objeto y contenido del derecho de reunión. Evidencia que la declaración del Estado de alarma puede suponer una limitación más intensa del derecho de reunión que en tiempos de normalidad, pero no comporta una suspensión del derecho. Verifica que el derecho de reunión fue suspendido en algunas fases de la pandemia. Propone una revisión de la Constitución y de la normativa reguladora de los Estados excepcionales, que concrete las medidas limitativas del derecho de reunión que se pueden llevar a cabo con el fin de garantizar su ejercicio tras la declaración del Estado de alarma.

PALABRAS CLAVE: estado de alarma, objeto iusfundamental, contenido iusfundamental, limitación, suspensión, derecho de reunión, derecho de asociación, libertad de circulación.

ABSTRACT: This final degree project analyzes the fundamental right of assembly (art. 21 SP) during the declaration of the state of alarm caused by the Covid-19 health crisis. It studies the object and content of the right of assembly. It shows that the declaration of a state of alarm may entail a more intense limitation of the right of assembly than in times of normality, but it does not entail a suspension of the right. Verifies that the right of assembly was suspended in some phases of the pandemic. Proposes a revision of the Constitution and the regulations governing exceptional states, which specifies the measures limiting the right of assembly that can be conducted to ensure its exercise after the declaration of the State of Alarm.

KEY WORDS: state of alarm, iusfundamental object, iusfundamental content, limitation, suspension, right of assembly, right of association, freedom of movement.

ABREVIATURAS

Art/arts.	Artículo/s
ATC	Auto del Tribunal Constitucional
BOE	Boletín Oficial del Estado
BvR	Tribunal Constitucional Federal Alemán
CE	Constitución Española
CEDDF	Carta Europea de los Derechos Fundamentales
CEDH	Convenio Europeo Derechos Humanos
CENDOJ	Centro de Documentación Judicial
ET	Estatuto de Trabajadores
FJ	Fundamento Jurídico
LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa
LOAES	Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio
LODR	Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión
LOPJ	Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial
Núm.	Número
Ob.cit	Obra citada
Pág/s	Página/s
RD	Real Decreto
RD 463/2020	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.
RD 926/2020	Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STEDH	Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
TC	Tribunal Constitucional
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TSJ	Tribunal Superior de Justicia

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	6
II. DERECHO FUNDAMENTAL DE REUNIÓN (ART. 21 CE)	9
1. Objeto	9
1.1 <i>Libertad de congregación para la defensa de intereses en el Estado democrático</i>	9
1.2 <i>El concepto de reunión constitucionalmente protegido</i>	12
2. Contenido	14
2.1 <i>Comunicación previa a la autoridad</i>	16
2.2 <i>Fin lícito</i>	18
2.3 <i>Reunión pacífica y sin armas</i>	19
3. Tipos de reunión	21
4. Titulares del derecho de reunión	24
5. Procedimiento jurisdiccional especial en materia de reunión y manifestación	26
III. LA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA	28
1. Crisis sanitaria: presupuesto de la declaración del estado de alarma	28
2. Limitación versus suspensión de los derechos fundamentales en el estado de alarma	31
3. Limitación del derecho de reunión en el estado de alarma	34
3.1 <i>El derecho de reunión tras el 1 de mayo de 2020: suspensión del art. 21 CE</i>	35
3.2 <i>Las medidas limitativas del derecho de reunión: manifestaciones en automóviles</i>	38
3.3 <i>Los límites al ejercicio del derecho de reunión tras el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre: era posible una restricción del derecho, no su suspensión</i>	39
IV. CONCLUSIONES	42
V. BIBLIOGRAFÍA	46

VI. JURISPRUDENCIA.....	49
1. Tribunal Superior de Justicia	49
2. Tribunal Constitucional.....	49
3. Tribunal Europeo de Derechos Humanos.....	50

I. INTRODUCCIÓN

En marzo de 2020, la crisis sanitaria originada por el COVID-19¹ supuso la Declaración del Estado de Alarma por el Gobierno de España (Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, en adelante, RD 463/2020)². Los arts. 116.2 CE y 4 b) de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (en adelante, LOAES) establecen que en supuestos de graves alteración de la normalidad originados por una crisis sanitaria, y la imposibilidad de establecer los servicios mínimos esenciales el Gobierno está facultado para declarar el Estado de Alarma y llevar a cabo medidas que limitan derechos fundamentales en aras de restablecer la normalidad lo antes posible. A diferencia de los Estados de excepción³ y sitio⁴, la declaración del Estado de alarma permite limitar los derechos fundamentales de forma intensa en proporción a la gravedad de los hechos acaecidos, pero no permite su

¹ Fue declarada pandemia mundial por la Organización Mundial de la Salud (11 de marzo de 2020) <https://www.paho.org/es/noticias/11-3-2020-oms-caracteriza-covid-19-como-pandemia>

² Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE núm. 67 de 14 de marzo de 2020)

³ El artículo 116.3 CE establece que “El estado de excepción será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros, previa autorización del Congreso de los Diputados. La autorización y proclamación del estado de excepción deberá determinar expresamente los efectos del mismo, el ámbito territorial a que se extiende y su duración, que no podrá exceder de treinta días, prorrogables por otro plazo igual, con los mismos requisitos”. Por otro lado, a tenor del artículo trece uno del capítulo III de LOAES sobre “Estado de excepción” se establece lo siguiente: “Cuando el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios públicos esenciales para la comunidad, o cualquier otro aspecto del orden público, resulten tan gravemente alterados que el ejercicio de las potestades ordinarias fuera insuficiente para restablecerlo y mantenerlo, el Gobierno, de acuerdo con el apartado tres del artículo ciento dieciséis de la Constitución, podrá solicitar del Congreso de los Diputados autorización para declarar el estado de excepción.” Los artículos siguientes al artículo trece uno del mencionado capítulo III de LOAES regulan el funcionamiento de dicho estado.

⁴ El artículo 116.4 CE establece que “4. El estado de sitio será declarado por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, a propuesta exclusiva del Gobierno. El Congreso determinará su ámbito territorial, duración y condiciones.” Por otro lado, el artículo treinta y dos uno del capítulo IV de LOAES recoge que “Cuando se produzca o amenace producirse una insurrección o acto de fuerza contra la soberanía o independencia de España, su integridad territorial o el ordenamiento constitucional, que no pueda resolverse por otros medios, el Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el apartado cuatro del artículo ciento dieciséis de la Constitución, podrá proponer al Congreso de los Diputados la declaración de estado de sitio”. Los artículos siguientes al artículo treinta y dos uno del mencionado capítulo IV de LOAES regulan el funcionamiento de dicho estado.

suspensión. Estas medidas que limitan derechos fundamentales deben ser proporcionales a la gravedad de los hechos acaecidos.⁵

El artículo 7 RD 463/2020 adaptó tales medidas limitadoras de derechos fundamentales a la crisis sanitaria originada por la pandemia; estas medidas fueron variando en intensidad en función de los cambios circunstanciales que se fueron sucediendo de forma cronológica⁶.

En lo relativo a la posibilidad de ejercer el derecho de reunión en lugares públicos en tiempos de pandemia, el RD 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 no estableció ninguna medida limitadora de su ejercicio. Sin embargo, las circunstancias acaecidas durante la crisis sanitaria (prohibición de la celebración de una manifestación el día del trabajo, y posterior pronunciamiento sobre su constitucionalidad por el Tribunal Constitucional⁷) determinaron, a juicio de los posibles manifestantes, una suspensión del ejercicio del derecho de reunión. La prórroga del estado de alarma llevada a cabo mediante Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2 (en adelante, RD 926/2020)⁸ previó, expresamente, que “las reuniones en lugares de tránsito público y las manifestaciones realizadas en ejercicio del derecho fundamental regulado en el artículo 21 de la Constitución podrán limitarse, condicionarse o prohibirse cuando

⁵ En tales circunstancias, resulta oportuno realizar un juicio de control objetivo para valorar la posible excedencia que se puede alcanzar mediante la adopción de diversas medidas. Paloma Requejo expresa que “Como principio general, cualquier medida que se tome con ocasión de la declaración de un estado excepcional, incluidas las relativas a la suspensión de derechos, deberá ser necesaria, adecuada y proporcional con el fin que se pretende, esto es, el restablecimiento de la normalidad perdida. Este finalismo también condiciona la temporalidad de la medida que, una vez adquiera vigencia desde su publicación, durará el tiempo que dentro de los márgenes constitucionales la declaración del estado de crisis considere imprescindible para superarlo”. Cfr. REQUEJO RODRÍGUEZ, P. “¿Suspensión o supresión de los derechos fundamentales?”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 51, 2001. Pág.114.

⁶ “El estado de alarma supuso en España un periodo sin precedentes, prorrogando hasta 6 veces los 15 días inicialmente establecidos el 14 de marzo de 2020 y que finalizó el 21 de junio del mismo año. No obstante, un nuevo estado de alarma irrumpió en nuestras vidas tras una nueva propagación del virus. Así pues, el 25 de octubre de 2020 mediante el Real Decreto 926/2020 se inició un nuevo estado de alarma que fue prorrogado mediante autorización del Congreso de los Diputados durante 6 meses por el Real Decreto 956/2020 del 3 de noviembre”

⁷ Auto 40/2020, de 30 de abril de 2020 del Tribunal Constitucional. Recurso de amparo 2056-2020. Inadmite a trámite el recurso de amparo 2056-2020, promovido por la Central Unitaria de Trabajadores/as (CUT) en proceso contencioso-administrativo sobre ejercicio del derecho de manifestación

⁸ Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2 (BOE núm. 282, de 25 de octubre de 2020)

en la previa comunicación presentada por los promotores no quede garantizada la distancia personal necesaria para impedir los contagios” (artículo 7.3). De esta forma, se evidenció la posibilidad constitucional de ejercer el derecho de reunión en el Estado de Alarma con límites.

Este trabajo analiza el derecho de reunión durante la declaración del estado de alarma. Estudia los acontecimientos surgidos y las medidas llevadas a cabo en la normativa reguladora del Estado de alarma en relación con el ejercicio del derecho de reunión, para valorar si el art. 21 CE se suspendió, o se limitó, intensamente, debido a las especiales circunstancias acaecidas.

Finalmente, se valora la ausencia de una regulación legislativa y constitucional de las medidas de limitación de este derecho fundamental con ocasión de la declaración del estado de alarma; se propone la necesidad de incluirlas en la norma de derecho fundamental y de desarrollarlas en la normativa reguladora de los Estados excepcionales.

II. DERECHO FUNDAMENTAL DE REUNIÓN (ART. 21 CE)

El art. 21.1 CE reconoce el derecho fundamental de reunión “pacífica y sin armas” sin que su ejercicio precise de autorización previa. En el apartado 2º la norma de derecho fundamental pormenoriza que las reuniones en tránsito público y manifestaciones precisarán de comunicación previa a la autoridad. Igualmente, la libertad de reunión “pacífica” se garantiza en el ámbito supranacional (art. 12.1 de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales, en adelante, CEDDF) y en el ámbito regional europeo (art. 11.1 del Convenio Europeo Derechos Humanos, en adelante, CEDH).

El art. 1 Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora de libertad de reunión (en adelante, LODR) define la reunión protegida por el artículo 21 CE, pues no cualquier concentración de personas queda protegida por el art. 21 CE, sino aquella concurrencia concertada y temporal de más de 20 personas.

1. Objeto

1.1 *Libertad de congregación para la defensa de intereses en el Estado democrático*

El objeto de un derecho fundamental es aquello que se garantiza⁹. El ejercicio de un derecho fundamental proporciona al titular una capacidad de autodeterminación, de tal forma que toda persona que quiera ejercer tales derechos será libre en su elección. Esto implica, en parte, que ningún individuo podrá ser obligado a ejercitar un derecho fundamental. En efecto, este aspecto resulta importante, ya que los derechos fundamentales difunden su garantía iusfundamental a la libertad negativa basada en la decisión de abstenerse a realizar un comportamiento de entre aquellos que forman parte del derecho fundamental en cuestión. El individuo será libre para elegir el espacio temporal donde desarrollará su conducta en el ejercicio del derecho de reunión.

No obstante, y en aras de lo mencionado anteriormente, no será posible ejercer todo lo que el titular desee. Es decir, la conducta no será digna de garantía iusfundamental por el mero hecho de que no se encuentre prohibida en el ordenamiento jurídico, sino que,

⁹ Villaverde Menéndez, I. “Capítulo 5º: objeto y contenido de los derechos fundamentales”, en BASTIDA FREJEDO, F; REQUEJO RODRÍGUEZ, P; PRESNO LINERA, M.A; ALÁEZ CORRAL, B; FERNÁNDEZ SARASOLA, I: *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*. Tecnos, Madrid, 2004, págs. 89-94.

para poder gozar de esa protección, deberá encajar en la definición constitucional del objeto del derecho fundamental¹⁰.

El derecho de reunión, en concreto, garantiza un *agere licere* pues otorga al titular una inmunidad frente al poder público que consiste en la permisión para reunirse. Asimismo, prohíbe toda actuación del poder público limitativa del derecho fundamental que no se funde en razones reguladas en la norma de derecho fundamental.

La doctrina científica configura el derecho de reunión como una libertad individual cuyo ejercicio es colectivo. Se trata de un derecho colectivo pues, su *modus operandi* está basado en el intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas o reivindicaciones, constituyéndose de esta forma, un cauce del principio democrático participativo.

El art. 21 CE protege un ámbito de plena inmunidad frente a la coacción del Estado o de terceros con el objetivo de asegurar al individuo o al colectivo en los que se integre una concreta expectativa de conducta¹¹.

El objeto asegurado por el derecho fundamental es la libertad del individuo de congregarse con otros para la defensa de intereses o el intercambio de ideas en un Estado democrático. El art. 21 CE no sólo garantiza el derecho a participar: también protege el derecho a promover, convocar u organizar una reunión.

En jurisprudencia reiterada, el Tribunal Constitucional reconoce que el derecho de reunión es un derecho autónomo; aunque está relacionado con la libertad de expresión y el derecho de asociación, el art. 21 CE garantiza la defensa colectiva de intereses de forma transitoria. Igualmente, un sector de la doctrina reconoce que “aunque se trata de un derecho fundamental autónomo, el derecho de reunión y manifestación está íntimamente relacionado tanto con el derecho de asociación como con la libertad de

¹⁰ Villaverde Menéndez, I. “Capítulo 5º: objeto y contenido de los derechos fundamentales”, en BASTIDA FREJEDO, F; REQUEJO RODRÍGUEZ, P; PRESNO LINERA, M.A; ALÁEZ CORRAL, B; FERNÁNDEZ SARASOLA, I., *ob.cit.*, págs. 91-93.

¹¹ STC 166/1996, de 28 de octubre (BOE núm. 291, de 3 de diciembre de 1996)

expresión¹²”. En la misma línea, se reitera la doctrina¹³ afirmando las declaraciones del Tribunal Constitucional en la STC 85/1988. Sin embargo, otros autores establecen que “la cobertura conceptual del derecho de reunión está provista de mayor amplitud, toda vez que el mismo es catalogado, simultáneamente, como un derecho político y como un instrumento eficaz para el ejercicio de otros derechos fundamentales, como es el caso de la libertad de expresión y el derecho de asociación¹⁴”. Posteriormente, éste último expresa que el derecho de reunión posee un papel instrumental a lo que libertad de expresión se refiere. Por ello, surge entonces un debate acerca de si el derecho de reunión constituye un derecho autónomo o, por el contrario, se trata de un derecho instrumental que funciona de cauce para la libertad de expresión y relacionado con el derecho de asociación.

Desde mi punto de vista, el derecho de reunión es un derecho autónomo como diferente es el objeto y contenido asegurado respecto del de asociación y de expresión. Si ciertamente, el derecho de reunión guarda relación con la libertad de expresión y el derecho de asociación, cada uno de ellos son derechos diferentes y por ello, el objeto y contenido es distinto. En primer lugar, el derecho de reunión no supone necesariamente pertenecer a una asociación, de hecho, uno de sus elementos característicos es la momentaneidad, a diferencia de una asociación, la cual es una agrupación de personas que perdura durante un tiempo. En segundo lugar, si bien el derecho de reunión está relacionado con la libertad de expresión, se debe subrayar que es un derecho propio que protege la libertad de concurrencia para un fin público. Ya que, si a una persona se le impide participar en una reunión sin causa, se le estará vulnerando el art. 21 CE. Sin embargo, si se determinara que el derecho de reunión constituye una garantía instrumental de la libertad de expresión, ese individuo al que se le impide participar, no podría aducir lesión del art. 21 CE, pues estaría condicionado al ejercicio de libertad de expresión. Por tanto, la autonomía que poseen los derechos fundamentales contribuye a garantizar el propio derecho fundamental. Por ello, y teniendo en cuenta estas percepciones, considero

¹² Díez Picazo Giménez, M.^a “Comentarios al artículo 21 de la Constitución”, en RODRÍGUEZ-PIÑERO, M. Y FERRER, B. Y CASAS BAAMONDE, M^a E., *Comentarios a la Constitución Española*, Tomo I, Editorial Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, Madrid, octubre de 2018, pág. 646.

¹³ Serra Cristóbal, R. “El derecho de reunión”, en LÓPEZ GUERRA, L Y ESPÍN E. *Manual Derecho Constitucional. Vol I. La Constitución y las fuentes del Derecho. Derechos fundamentales y garantías*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, págs. 292-303.

¹⁴ Massó Garrote, M.F. “El derecho de reunión”, en GARCÍA GUERRERO, J.L. *Los derechos fundamentales. La vida, la igualdad y los derechos de libertad*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pág. 295.

que el derecho de reunión es un derecho autónomo, pues tiene sus características propias así como su objeto y contenido propio.

Por otro lado, el derecho de reunión supone una libertad de actuación o disponibilidad para el titular, por lo que se le otorga una inmunidad¹⁵ frente al poder público para decidir sobre su ejercicio sin que los poderes interfieran en el disfrute de ese derecho.

El derecho de reunión, por tanto, permite a su titular reunirse y hacer su derecho valer jurisdiccionalmente frente a terceros (*agere licere*). La protección de este derecho de reunión determina que los poderes públicos tienen que respetar el libre ejercicio del derecho sin prohibiciones que no estén reguladas en la Constitución.

En este sentido, se deben tener en cuenta dos aspectos. En primer lugar, y en el caso del derecho de reunión, nadie distinto al manifestante (es decir, el titular) podrá regular imperativamente su comportamiento. Y, en segundo lugar, únicamente el titular podrá disponer jurídicamente de su conducta en ese espacio vital o jurídico objeto del derecho fundamental. En consecuencia, los límites de los derechos fundamentales se basarán en establecer en qué medidas se podrá restringir esa autodeterminación de la conducta del titular, es decir, en qué medida se podrán introducir las restricciones o condiciones del poder público en ese ámbito.

1.2 El concepto de reunión constitucionalmente protegido

La reunión protegida por el artículo 21 CE es la agrupación temporal de personas que, previamente, han sido convocadas con el objetivo de exponer e intercambiar ideas u opiniones o defender intereses. El Tribunal Constitucional afirma que no es el fin lo que legitima la reunión sino, por el contrario, la reunión lo que legitima el fin¹⁶.

La reunión se distingue de cualquier otro tipo de aglomeración porque concurren en ella tres elementos: la concertación previa, la momentaneidad y la finalidad pública.

Teniendo en cuenta lo anterior, la libertad de reunión presenta tres elementos. El primero de ellos, es el elemento subjetivo. Las reuniones se celebran porque un grupo de

¹⁵ STC 85/1988, de 28 de abril (BOE núm. 128, de 28 de mayo de 1988)

¹⁶ STC 85/1988, de 28 de abril. (BOE núm. 128, de 28 de mayo de 1988)

personas ha decidido voluntariamente reunirse. Por este motivo, la reunión se lleva a cabo “con otros”, por lo que existe un claro proceso de interacción. La concertación subjetiva previa supone un elemento característico de las reuniones que alude a la voluntad del conjunto de personas que deciden libremente reunirse en un lugar y momento concretos con el objeto de conseguir un fin lícito. Este aspecto, por tanto, es lo que diferencia las reuniones de las simples aglomeraciones de personas que se pueden dar de forma espontánea, como, por ejemplo, el encuentro masivo de personas en el transporte público.

El art. 1.2 de la LODR reconoce que “se entiende por reunión la concurrencia concertada y temporal de más de veinte personas, con finalidad determinada”. El legislador ha establecido un número mínimo de personas para que la reunión quede amparada por el mencionado artículo. No obstante, en el caso de no llegar a ese mínimo establecido, la reunión quedará amparada por la protección general que otorga el art. 21 CE.

En segundo lugar, la reunión se diferencia de una asociación por su temporalidad. Las reuniones suponen una agrupación temporal de personas en un lugar y momento concretos para defender intereses, intercambiar ideas o expresar una protesta. Por ello, resulta necesario que esa convocatoria tenga una voluntad de finalización, sin perjuicio de que, posteriormente, se inicie otra reunión. De esta forma, con el inicio de una nueva reunión se creará el nacimiento de un nuevo vínculo temporal.

En tercer lugar, la convocatoria debe tener un fin o interés. Una reunión no supone una aglomeración de forma espontánea, como puede ocurrir en la agrupación de personas en una sala de cine. La reunión constitucionalmente conforme tiene como objetivo el intercambio de ideas u opiniones, la defensa de intereses, promocionar un tema entre los participantes realizándola de manera pública. La acción que ampara el artículo 21 CE tiene una finalidad pública. Por tanto, todas aquellas reuniones que se realizan con otro tipo de finalidades no quedan amparadas por el artículo 21 CE. Asimismo, no quedan aseguradas por el art. 21 CE aquellas que tengan fines privados o se regulen en otras normas concretas (art. 2 LODR): a) Aquellas que se celebren entre particulares en sus propios domicilios; b) Las que se celebren por los particulares en locales públicas o privados para familia o amistad (por ejemplo, una boda). Asimismo, el TEDH ha considerado que este tipo de contactos entre familiares y amigos encuentra su regulación

en el derecho a la vida privada y familiar más que en el ámbito del derecho de reunión¹⁷;

c) Aquellas celebradas por los partidos políticos, los sindicatos, las organizaciones empresariales, las sociedades civiles y mercantiles, las asociaciones, las fundaciones, las corporaciones, las cooperativas, las comunidades de propietarios y otras entidades legalmente constituidas en el interior para sus propios fines y ámbito únicamente por invitación a sus miembros u otras personas invitadas nominalmente; d) Las que celebren los profesionales con sus clientes en recintos cerrados para los fines de su profesión; e) Las que se celebren en unidades, buques y recintos militares, ocupados por las Reales Fuerzas Armadas, que serán regidos por una legislación específica; f) Las reuniones familiares no quedan amparadas por presumir que tales congregaciones no obedecen a fines de interés general.

La doctrina ha subrayado que la reunión familiar o de amigos no queda protegida por el artículo 21 CE, pues su celebración no obedece a un fin o interés público. Tras una lectura de la LODR cabría entender que estas reuniones privadas no constituyen un ejercicio del derecho de reunión, pues no poseen ese elemento finalista característico de las reuniones o manifestaciones. El motivo de esa reunión, por tanto, no tendrá un fin político o público, sino más bien estribará en fines familiares o amistosos¹⁸.

2. Contenido

El contenido de un derecho fundamental determina la forma como el propio derecho garantiza su objeto; conforma el poder o conjunto de poderes jurídicos otorgados como facultades (por ello, de uso discrecional y no imperativo) a través de los que se hace valer frente a terceros un permiso o la prohibición iusfundamental garantizadas en cada derecho fundamental¹⁹.

¹⁷ STEDH 10593/08, de 12 de septiembre de 2012

¹⁸ Presno Linera, M. A. “El derecho de reunión durante el estado de alarma sanitaria por Covid-19”, en GARRIDO LÓPEZ, C. *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España*. Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021, pág. 30. En la misma línea, Torres de Moral manifiesta que “tampoco rige la ley para las reuniones en domicilio propio, o en locales privados o públicos con un motivo familiar o de amistad, ni para las celebradas por los profesionales con sus clientes”. Torres del Moral, A.: “Libertades de comunicación pública, de reunión y de petición”, en GIMENO SENDRA, V., TORRES DEL MORAL, A., MORENILLA ALLARD, P. Y DÍAZ MARTÍNEZ, M., *Los derechos fundamentales y su protección jurisdiccional*. Editorial COLEX, Madrid, 2007, págs. 192-195.

¹⁹ Villaverde Menéndez, I. “Capítulo 5º: objeto y contenido de los derechos fundamentales”, en BASTIDA FREIJEDO, F; REQUEJO RODRÍGUEZ, P; PRESNO LINERA, M.A; ALÁEZ CORRAL, B; FERNÁNDEZ SARASOLA, I., ob.cit, págs. 89-94.

El contenido del derecho de reunión determina la capacidad que tienen los individuos de celebrar una reunión o manifestación sin que la autoridad gubernativa pueda prohibirla. La doctrina establece que en el contenido del derecho fundamental se encuentra la posibilidad de defensa jurisdiccional, pues, de lo contrario, el derecho no existiría²⁰. Asimismo, dicho autor expresa que el contenido del derecho fundamental es, finalmente, “la libertad, la pretensión o la inmunidad en cada caso garantizadas por la Constitución”.

En este sentido, los derechos fundamentales garantizan ámbitos exentos de poder público mediante permisos (*agere licere*) o prohibiciones (deberes de abstención del poder público). El derecho de reunión comporta un *agere licere*, pues permite a los participantes reunirse con un fin al tiempo que determina una prohibición sobre los poderes públicos de prohibir sin razón justificada las reuniones o manifestaciones.

El contenido del derecho de reunión tiene un doble contenido objetivo y subjetivo. Desde su dimensión objetiva, el derecho de reunión contiene un mandato de optimización que está protegido en cada caso por un permiso o una prohibición. En este sentido, impone a los poderes públicos la garantía de su ejercicio, al mismo tiempo que su abstención para que los individuos puedan proceder al disfrute del derecho²¹.

En su dimensión subjetiva, el derecho de reunión faculta al individuo para promover o participar en una reunión²².

La posible prohibición del ejercicio de reunión por parte del poder público no se constituye como elemento principal del art. 21 CE. Así, el derecho de reunión es garantía constitucional frente a las injerencias del Estado o de terceros que no dispongan de la adecuada habilitación constitucional. En este sentido, la doctrina expresa que “cuando el derecho fundamental contiene un permiso constitucional, el derecho de libertad no cabe

²⁰ JIMÉNEZ CAMPO, J. *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*. Trotta, Madrid, 1999, págs. 48-49.

²¹ Villaverde Menéndez, I. “Capítulo 5º: objeto y contenido de los derechos fundamentales”, en BASTIDA FREJEDO, F; REQUEJO RODRÍGUEZ, P; PRESNO LINERA, M.A; ALÁEZ CORRAL, B; FERNÁNDEZ SARASOLA, I., ob.cit., pág. 93.

²² Villaverde Menéndez, I. “Capítulo 5º: objeto y contenido de los derechos fundamentales”, en BASTIDA FREJEDO, F; REQUEJO RODRÍGUEZ, P; PRESNO LINERA, M.A; ALÁEZ CORRAL, B; FERNÁNDEZ SARASOLA, I., ob.cit., págs. 94-95.

duda de imponer un deber de abstención al tiempo que uno de tolerancia”²³. Por tanto, lo pretendido es regular el uso de la fuerza y tratar de establecer un margen de actuación, prevaleciendo la garantía del objeto del derecho fundamental.

2.1 Comunicación previa a la autoridad

Derivado de lo anterior, la comunicación previa a la autoridad gubernativa no supone una autorización. La comunicación previa no puede generar una prohibición de celebración de la reunión, pues el poder público no está habilitado para autorizar la reunión sino para garantizarla, si bien puede modificar las condiciones de ejercicio en aras de la salvaguarda de bienes esenciales, o puede impedir su desarrollo si no es pacífica o los manifestantes portan armas. Así pues, la autoridad gubernativa puede instar a los manifestantes a una modificación de las condiciones del ejercicio del derecho, sin que pueda prohibir su celebración. No obstante, las medidas que se lleven a cabo deberán ser adoptadas de forma proporcionada y gradual con los hechos acaecidos.

El problema surge cuando las reuniones en lugares de tránsito público no han sido comunicadas a la autoridad gubernativa. El Tribunal Constitucional ha señalado que el único derecho de reunión en lugar público que se reconoce en el art. 21.2 es la concentración previamente comunicada a la autoridad²⁴. Por esta razón, podrán ser suspendidas las reuniones que se hayan realizado sin previa comunicación y que no cumplan con los requisitos establecidos, además de aquellas que alteren el orden público por no ser pacíficas. Resulta conveniente resaltar que, en todo caso, las medidas que adopte la autoridad gubernativa deberán ser proporcionales y graduales a las circunstancias que se presentan.

En este punto es necesario destacar que, una cosa será que la comunicación previa no signifique la prohibición de la manifestación salvo que existan razones de salvaguardar el orden público y, otra, la consideración sobre si la ausencia de comunicación previa puede suponer prohibición por parte de los poderes públicos.

²³ Villaverde Menéndez, I. “Capítulo 5º: objeto y contenido de los derechos fundamentales”, en BASTIDA FREJEDO, F; REQUEJO RODRÍGUEZ, P; PRESNO LINERA, M.A; ALÁEZ CORRAL, B; FERNÁNDEZ SARASOLA, I., ob.cit., pág. 97.

²⁴ STC 36/1982, de 16 de junio. (BOE núm. 169, de 16 de julio de 1982)

En relación con esta distinción, existe una opinión mayoritaria de la doctrina y jurisprudencia²⁵ coincidente en que la prohibición del derecho de reunión deberá estar basada en razones fundadas de orden público de conformidad con lo regulado por los artículos 21.2 CE²⁶ y 10 LODR²⁷. En este sentido, la doctrina jurisprudencial recogida en la STC 193/2011 establece que efectivamente el derecho de reunión no supone un derecho absoluto e ilimitado, y que, por tanto, al igual que ocurre con otros derechos fundamentales podrá tener modificaciones o restricciones²⁸. La doctrina señala que en ningún caso esta intervención administrativa podrá tener carácter de autorización²⁹. De hecho, el art. 21 CE excluye el requisito de autorización previa para todo tipo de reuniones, y el art. 3.1 de LODR afirma dicho mandato constitucional. No obstante, sí se exige, tanto por la Constitución como por la Ley, la comunicación por escrito a la autoridad gubernativa de la reunión o manifestación que se quiere celebrar en un lugar de tránsito público. Así, se establece que, en todo caso, la posible intervención que realice la autoridad gubernativa no será con el fin de prohibir la manifestación sino garantizar y respetar el eficaz ejercicio del derecho de reunión de aquellas personas que lo deseen.

No obstante, existe doctrina que difiere de esa opinión y defienden que, aunque la falta de autorización no supondrá radicalmente una suspensión de la reunión o manifestación, el derecho de reunión deberá ponerse en rigurosa relación con la posible alteración del orden público, el cual es un valor jurídicamente protegido³⁰. Por tanto, en virtud de lo expresado por dichos autores, en aquellos casos en los que no sea posible que

²⁵ STC 195/2003, de 27 de octubre (BOE núm. 283, de 26 de noviembre de 2003)

²⁶ Art 21.2 CE: 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

²⁷ Art 10 LODR: Si la autoridad gubernativa considerase que existen razones fundadas de que puedan producirse alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes, podrá prohibir la reunión o manifestación o, en su caso, proponer la modificación de la fecha, lugar, duración o itinerario de la reunión o manifestación. La resolución deberá adoptarse en forma motivada y notificarse en el plazo máximo de setenta y dos horas desde la comunicación prevista en el artículo 8, de acuerdo con los requisitos establecidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

²⁸ STC 193/2011, de 12 de diciembre de 2011 (BOE núm. 9, de 11 de enero de 2012)

²⁹ Massó Garrote, M.F. “El derecho de reunión”, en GARCÍA GUERRERO, J.L., ob.cit., págs. 314-315. En el mismo sentido: Serra Cristóbal, R. “El derecho de reunión”, en LÓPEZ GUERRA, L Y ESPÍN E., ob.cit., págs. 292-303.

³⁰ GARCÍA ESCUDERO MÁRQUEZ, P. Y PENDÁS GARCÍA, B. “Régimen Jurídico del Derecho de Reunión. Análisis de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio.”, en *Revista de derecho político*, ISSN 0211-979X, N.º 22, 1986, pág. 215.

la autoridad gubernativa disponga de las medidas oportunas para salvaguardar el orden público, se deberá atender al supuesto previsto en la letra b) del artículo 5º LODR ³¹.

En relación a la segunda cuestión planteada, la doctrina no contempla la prohibición de la reunión por el mero hecho de no existir una comunicación previa a la autoridad³². La jurisprudencia constitucional reiterada³³ determina que “el mero incumplimiento del requisito de la comunicación previa no justifica por sí solo la prohibición de la manifestación, ni menos aún el uso de la fuerza. Tales medidas solo estarán justificadas si, habida cuenta de las circunstancias, son necesarias para la salvaguardia del orden público”.

2.2 *Fin lícito*

El art. 21 CE garantiza aquellas reuniones que persigan un fin lícito. Las que no tienen tal fin se clasifican como reuniones prohibidas (art. 1.3 LODR). El objetivo lícito dota de carácter finalista al derecho de reunión.

El Tribunal Constitucional determina que el carácter finalista de la concentración "se refiere a la concreta finalidad que tenga la reunión, respecto de la cual procede subrayar especialmente que se trata de un elemento externo al puro contenido del derecho de reunión, cuya función se reduce a legitimar el ejercicio de éste en atención a su licitud, de manera que no se incluye en el derecho fundamental aquellas reuniones que tengan una finalidad ilícita"³⁴. De esta forma, continúa argumentando esta misma sentencia, "en nuestro ordenamiento jurídico, son elementos delimitadores o definidores del derecho de reunión, entre otros, el concierto de las personas que se reúnen y la presencia de un fin lícito que actúa como condición externa de legitimidad del derecho". Por ello, sólo estarán constitucionalmente protegidas aquellas manifestaciones cuya concreta finalidad sea lícita, en el bien entendido, de que "el contenido de las ideas o las reivindicaciones que pretenden expresarse y defenderse mediante el ejercicio del derecho de manifestación y

³¹ Letra b) artículo 5º LODR: La autoridad gubernativa suspenderá y, en su caso, procederá a disolver las reuniones y manifestaciones en los siguientes supuestos: b) Cuando se produzcan alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes

³² Presno Linera, M. A. “El derecho de reunión durante el estado de alarma sanitaria por Covid-19.”, en GARRIDO LÓPEZ, C. (coord.), ob.cit.

³³ STC 59/1990, de 29 de marzo (BOE núm. 107, de 04 de mayo de 1990). STC 66/1995, de 8 de mayo (BOE núm. 140, de 13 de junio de 1995). STC 42/2000, de 14 de febrero (BOE. núm. 66, de 17 de marzo de 2000)

³⁴ STC 85/1988, de 28 de abril (BOE núm. 128, de 28 de mayo de 1988)

concentración pública no puede ser sometido a controles de oportunidad política ni a juicios en los que se emplee como canon el sistema de valores que cimientan y dan cohesión al orden social en un momento histórico determinado... los poderes públicos deben garantizar el ejercicio del derecho de reunión por parte de todos en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna en razón del contenido de los mensajes que los promotores de las concentraciones pretenden transmitir (salvo, claro es, que ese contenido infrinja la legalidad)"³⁵. En el mismo sentido, existe doctrina jurisprudencial reiterada³⁶.

2.3 Reunión pacífica y sin armas

La reunión debe ser “pacífica y sin armas” (art. 21.1 CE). Estos requisitos constituyen un límite (delimitación directa) que se origina de la descripción del derecho por la norma que lo enuncia. Al mismo tiempo el apartado 2º establece un límite externo que deriva de la exclusión del ejercicio del derecho de reunión de una determinada persona por alteración del del orden público (art. 21.2 CE). La doctrina diferencia entre límites -constricciones, excepciones o privaciones de un bien o derecho ya definido- externos e internos (también llamadas delimitaciones del derecho). Los límites externos son casos en los que la Constitución apodera al legislador para restringir la titularidad o el ejercicio de un derecho ya definido con carácter general³⁷. Los límites internos (delimitaciones) se originan de la descripción del derecho por la norma que lo enuncia (delimitaciones directas) o por el reconocimiento constitucional de otros bienes que son objeto de ponderación³⁸.

De Otto y Pardo³⁹ subraya que un derecho fundamental no supone un derecho ilimitado ni tampoco un derecho superior sobre el ejercicio de otros derechos. Como

³⁵ STC 66/1995, de 8 de mayo (BOE núm. 140, de 13 de junio de 1995)

³⁶ STC 196/2002, de 28 de octubre (BOE núm. 278, de 20 de noviembre de 2002). STC 170/2008, de 15 de diciembre (BOE núm. 8, de 09 de enero de 2009). STSJ M 9365/2011, de 13 de mayo de 2008. STSJ M 9365/2011, de 20 de marzo de 2011. (CENDOJ)

³⁷ JIMÉNEZ CAMPO, J., ob.cit., pág. 39. Un ejemplo lo constituye el art. 28.1 CE: art. 28.1 CE: “Todos tienen derecho a sindicarse libremente. La ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las Fuerzas o Institutos armados o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar y regulará las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos”.

³⁸ Un ejemplo se regula en el art. 20.4 CE: “Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia”. JIMÉNEZ CAMPO, J., ob.cit., pág. 39.

³⁹ De Otto y Pardo, I. “La diferencia entre limitación de los derechos y delimitación de su contenido”, en MARTÍN-RETORTILLO, L. Y DE OTTO Y PARDO, I. *Derechos fundamentales y Constitución*. Civitas, Madrid, 1988, págs. 137-141.

expresa la jurisprudencia del Tribunal Constitucional⁴⁰ “los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución... encuentran sus límites en el derecho de los demás y en general en otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos”. Es decir, un individuo no puede vulnerar otros derechos por el simple hecho de considerar que su derecho fundamental es preferente sobre el resto. Ningún derecho es absoluto. Así, y como ejemplo, Otto Pardo menciona lo siguiente: “no puede afirmarse, de forma absoluta e incondicionada, que el derecho de reunión comprende el de que, para su ejercicio, un tercero deba poner a disposición de quienes lo ejercitan un local de su titularidad, ni que la entidad donde prestan su servicio deba soportar, en la misma forma absoluta e incondicionada, el que la reunión se celebre dentro del horario de trabajo.” Por tanto, dichos límites no suponen una vulneración del derecho fundamental sino una serie de especialidades en su ejercicio en aras de no perjudicar otros derechos⁴¹.

En este sentido, la reunión pacífica y sin armas constituye un límite interno al ejercicio del derecho, una delimitación directa -o límite interno- en sentido negativo: no es derecho de reunión el ejercicio de una concentración violenta y con armas. La privación del ejercicio del derecho para quienes alteren el orden público supone una limitación externa del derecho fundamental.

El incumplimiento de los requisitos antes descritos supone que la reunión no quedará protegida por las garantías del art. 21 CE. La doctrina considera que reunión pacífica será aquella en la que no se presencien comportamientos violentos y se garantice que, durante todo su transcurso, se mantenga el orden sin tener ninguna intención de cometer delitos u otros desórdenes⁴².

Desde mi punto de vista, el hecho de que la reunión deba ser “pacífica y sin armas” supone una delimitación, pues las condiciones que se establecen para que la manifestación se encuentre amparada por el art. 21 CE, forman parte del propio contenido del derecho de reunión. Así, se establece que “será reunión pacífica aquella que no tenga por finalidad la comisión de actos violentos o bien aquella en cuyo desarrollo se producen actos de

⁴⁰ STC 91/1983, de 7 de noviembre (BOE núm. 288, de 02 de diciembre de 1983)

⁴¹ STC 101/1981, de 8 de junio de 1981 (BOE núm. 143 de 16 de junio de 1981)

⁴² Massó Garrote, M.F. “El derecho de reunión”, en GARCÍA GUERRERO, J.L., ob.cit., págs. 316-317.

violencia significativos”⁴³. No obstante, una cuestión importante es qué ocurre con aquellas manifestaciones en las que se defienden acciones violentas ilegítimas. ¿Seguirían dentro del marco de reuniones pacíficas? Vidal Marín entiende que el hecho de celebrar una reunión de tales características no supone necesariamente un comportamiento violento y, por ello, puede desarrollarse pacíficamente. Ahora bien, en el caso de que se presenciaren comportamientos violentos constituyendo un ilícito penal, quedarán, sin duda, fuera de la tutela jurídica del art. 21 CE. En la misma línea, el hecho de que durante una reunión pacífica se produzca un altercado por parte de una minoría de manifestantes, no podrá suponer la eximición de la protección constitucional otorgada por el art. 21 CE.

Así mismo, la reunión deberá ser sin armas. En este sentido, es adecuado mencionar que el concepto de “arma” no puede limitarse únicamente a aquello que sirva para hacer daño físico a otra persona, puesto que, de ser así, pocos objetos podría ser considerados y este requisito carecería de fundamento⁴⁴. Por ello, será considerada arma todo aquello que puede ser utilizado para atacar o defenderse.

3. Tipos de reunión

Existen tres modalidades para el derecho de reunión: reunión en un local cerrado, la manifestación o reunión en un lugar público transitando por el mismo, y, finalmente, la concentración estática en un lugar público⁴⁵.

Por este motivo, lo primordial para ejercer este derecho no es si los reunidos se mueven o no, sino dónde se reúnen. Esta distinción aparece recogida en el apartado 2º del art. 21 CE: “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”.

⁴³ VIDAL MARÍN, T. “Derecho de reunión y manifestación”, en *Revista Parlamento y Constitución*, núm. 1. 1997, págs. 281-282.

⁴⁴ Massó Garrote, M.F. “El derecho de reunión”, en GARCÍA GUERRERO, J.L., ob.cit., págs. 316-317.

⁴⁵Balaguer Callejón, F. (Dir.) “Los derechos políticos: reunión, asociación, participación y petición”, en BALAGUER CALLEJÓN, F., CÁMARA VILLAR, G., LÓPEZ AGUILAR J.F., BALAGUER CALLEJÓN, M.ª. L. Y MONTILLA MARTOS, J.A. *Manual de Derecho Constitucional. Vol. II. Derechos y libertades fundamentales, deberes constitucionales y principios rectores, instituciones y órganos constitucionales*. Tecnos, Madrid, 2017, págs. 255-262.

Mediante esta distinción se establece un requisito adicional en el caso de que se trate de una reunión en lugar de tránsito público.

Las reuniones en lugares de tránsito público requieren comunicación previa a la autoridad gubernativa. Por ello, toda aquella reunión o manifestación en lugar de tránsito público será legítima siempre y cuando haya sido comunicada en el plazo legalmente señalado (art. 8 LODR⁴⁶). No obstante, el hecho de no recibir comunicación alguna por parte de la autoridad gubernativa no supondrá automáticamente que la reunión sea ilegítima.

El artículo 9 LODR, determina los datos que deben constar en el escrito de comunicación:

- “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.”

De igual manera, para comprender plenamente el funcionamiento y procedimiento del derecho de reunión será necesario prestar atención al apartado segundo del anterior artículo mencionado⁴⁷.

⁴⁶ Artículo 8º. LODR: “La celebración de reuniones en lugares de tránsito público y de manifestaciones deberán ser comunicadas por escrito a la autoridad gubernativa correspondiente por los organizadores o promotores de aquéllas, con una antelación de diez días naturales, como mínimo y treinta como máximo. Si se tratare de personas jurídicas la comunicación deberá hacerse por su representante”

⁴⁷ Apartado 2º artículo 9º LODR: “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 este 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

La ley permite a la autoridad gubernativa adoptar medidas cuando consideren que existen motivos suficientes para que se puedan producir alteraciones del orden público que puedan suponer un peligro para las personas o bienes. Tales medidas son “prohibir la reunión o manifestación o, en su caso, proponer la modificación de la fecha, lugar, duración o itinerario de la reunión o manifestación”. No obstante, dichas medidas deberán estar motivadas por razones de gran peso y “notificarse en el plazo máximo de setenta y dos horas desde la comunicación prevista en el artículo 8” (art. 10 LODR⁴⁸). La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha señalado que, en el caso de que la autoridad gubernativa incumpla con ese plazo, no supondrá por sí solo una vulneración del derecho fundamental de reunión al tratarse de un plazo que aparece previsto por dicha Ley Orgánica y no por la propia Constitución⁴⁹. He aquí uno de los aspectos más importantes a tener en cuenta. El hecho de que la Constitución no prevea dicho plazo significa que la Ley contiene una normativa más restrictiva, lo cual resulta desproporcionado, pues la Constitución es la norma suprema de la legislación española. De hecho, la LODR introduce limitaciones que no están amparadas ni previstas por la Constitución, la cual es jerárquicamente superior. Por ello, y desde mi punto de vista, este artículo sería contrario a la ley, al establecer limitaciones no recogidas por la Constitución.

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”.

⁴⁸ Artículo 10 LODR: “Si la autoridad gubernativa considerase que existen razones fundadas de que puedan producirse alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes, podrá prohibir la reunión o manifestación o, en su caso, proponer la modificación de la fecha, lugar, duración o itinerario de la reunión o manifestación. La resolución deberá adoptarse en forma motivada y notificarse en el plazo máximo de setenta y dos horas desde la comunicación prevista en el artículo 8, de acuerdo con los requisitos establecidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”

⁴⁹ Apartado 2º, FJ 3º de la STC 24/2015: “En esas y otras Sentencias hemos dicho, en esencia, que al no tratarse de un plazo previsto en la Constitución sino en la Ley Orgánica de desarrollo del derecho de reunión anunciada en el art. 81.1 CE, en concreto en su art. 10, es claro que el mero incumplimiento de ese plazo no entraña *per se* un incumplimiento de la Constitución, que no lo prevé. Ahondando un poco más, hemos aclarado también que no es posible pretender, al menos en esta sede constitucional, que el transcurso de ese plazo sin que se produzca la notificación a los convocantes dé lugar a un acto presunto a la manera del silencio positivo regulado en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, para el procedimiento administrativo, pues ni la «comunicación previa» exigida por el art. 21.2 CE constituye una auténtica solicitud de autorización administrativa, ya que «el ejercicio de ese derecho fundamental se impone por su eficacia inmediata y directa, sin que pueda conceptuarse como un derecho de configuración legal» (STC 66/1995, FJ 2), ni, consiguientemente, la facultad de prohibición reconocida a la autoridad administrativa en la Constitución y en el citado art. 10 LODR puede reconducirse «a ningún género de manifestación de autotutela» de la Administración (*ibíd.*). A lo que hay que añadir, además, que el instituto del silencio es una figura de configuración legal y no tiene rango constitucional.” (BOE núm. 64, de 16 de marzo de 2015)

4. Titulares del derecho de reunión

El derecho de reunión es un derecho fundamental de titularidad individual, sin embargo, se trata de un derecho de ejercicio colectivo. Por tanto, serán titulares del derecho de reunión todas las personas físicas. Así mismo, serán también titulares los extranjeros⁵⁰ e incluso aquellos que se encuentren en situación irregular⁵¹ en España. Por este motivo, el derecho de reunión se encuentra estrechamente ligado a la dignidad humana (art. 10.1 CE)

No obstante, existirá la posibilidad de que el legislador pueda legítimamente restringir dicho derecho a determinados grupos de personas, como por ejemplo algunas autoridades y empleados públicos. Si bien la Constitución no recoge expresamente ningún precepto acerca de estas restricciones, resulta evidente que aquellos que se encuentran sometidos a disciplina militar no puedan manifestarse, aunque sea simplemente por el hecho de ser el brazo armado del Estado. De hecho, el art. 4.4 LODR establece que “la asistencia con uniforme militar, o haciendo uso de su condición de militar, a reuniones o manifestaciones públicas se regirá por la legislación específica”. Por otro lado, el art. 13 de la LO 9/2011 de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, impide la participación de los militares en reuniones de “carácter político o reivindicativo”. Igualmente, subraya que los militares que vistan el uniforme militar o estén haciendo uso de tal condición, no podrán organizar, participar ni asistir a manifestaciones o reuniones en lugares de tránsito público que tengan carácter político, sindical o reivindicativo. En relación con esto último, la LODR establece que en el caso de que las reuniones o manifestaciones “fueran organizadas por miembros de las Fuerzas Armadas o de la Guardia Civil infringiendo las limitaciones impuestas en el art. 13 de la LO 9/2011 de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas o en el artículo 8 de la LO 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil” podrá la autoridad proceder a su suspensión y, en su caso, a la disolución de las mismas.

⁵⁰ STC 115/1987, de 7 de julio (BOE núm. 180, de 29 de julio de 1987)

⁵¹ STC 236/2007, de 7 de noviembre (BOE núm. 295, de 10 de diciembre de 2007)

En el mismo sentido, la Policía Nacional podrá participar, únicamente, en reuniones cuando se encuentre fuera de servicio y no se encuentre vistiendo su uniforme ni exhibiendo ninguna insignia.

Asimismo, el art. 395.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante, LOPJ), establece ciertas restricciones para los jueces y fiscales en el ejercicio del derecho de reunión. Dicho artículo menciona que tendrán “prohibido concurrir, en su calidad de miembros del Poder Judicial, a cualesquiera actos o reuniones públicos que no tengan carácter judicial, excepto aquéllas que tengan por objeto cumplimentar al Rey o para las que hubieran sido convocados o autorizados a asistir por el Consejo General del Poder Judicial”. Por ello, nada impide que el Poder Judicial participe en reuniones públicas siempre y cuando ejerzan tal derecho en calidad de ciudadano y no como miembros de la judicatura. Se deberá tener en cuenta que la desobediencia a esta prohibición será considerada como falta grave a tenor de lo recogido en el art. 418.2 LOPJ. Esta prohibición es aplicable a los miembros del Ministerio Fiscal (artículo 59 de la Ley Orgánica 50/1981, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal).

También se prohíbe ejercer el derecho de reunión a aquellas personas que se encuentren en una situación de sujeción especial con el Estado por estar recluidas en centros penitenciarios. Estas restricciones consistirán en una autorización previa del centro penitenciario para el desarrollo de cualquier actividad en común que quieran llevar a cabo los reclusos en aras de proteger y conservar la seguridad.

Los trabajadores y empleados podrán ejercer su derecho de reunión a través de los procedimientos que establezcan sus órganos de representación (artículos 77 a 81 del Estatuto de los Trabajadores, en adelante ET). No obstante, en los casos que se ejerza el derecho de reunión dentro de una empresa, deberá existir una conciliación entre empresa y trabajadores, creándose deberes y derechos para ambas partes en aras de continuar con un normal funcionamiento de la producción de esta.

No obstante, dichas restricciones resultan más complejas de esclarecer cuando se trata de otro tipo de empleados públicos. En tales casos, se deberá atender siempre al principio de proporcionalidad, teniendo en cuenta de qué potestad pública disponen y si la finalidad de tal restricción a imponer es puramente corporativa.

5. Procedimiento jurisdiccional especial en materia de reunión y manifestación

Por norma general, las reuniones y manifestaciones que se celebran en lugares de tránsito público únicamente tienen sentido si se efectúan en un lugar y momento concretos, por tanto, resulta de gran importancia poder resolver posibles diferencias con la autoridad gubernativa dentro del tiempo que se establece. De este hecho surge el procedimiento específico de protección judicial del derecho de reunión y manifestación, caracterizado por su rapidez y cognición limitada.

Actualmente, este procedimiento aparece regulado en el art. 122 Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante, LJCA⁵²), siendo una variante del procedimiento preferente y sumario de protección del resto de derechos fundamentales.

Se trata, por tanto, de un procedimiento que podrá ser iniciado, ante el correspondiente Tribunal Superior de Justicia, por los promotores de una reunión o manifestación en el caso de que la autoridad gubernativa haya prohibido su celebración o haya realizado alguna modificación en relación con el momento⁵³ o el lugar de esta.

El plazo de interposición del recurso contencioso-administrativo será de cuarenta y ocho horas desde que se realice la notificación y, el procedimiento, deberá sustanciarse dentro del plazo improrrogable de cuatro días⁵⁴.

⁵² Art. 122 LJCA: 1. En el caso de prohibición o de propuesta de modificación de reuniones previstas en la Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Reunión que no sean aceptadas por los promotores, éstos podrán interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal competente. El recurso se interpondrá dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de la prohibición o modificación, trasladándose por los promotores copia debidamente registrada del escrito del recurso a la autoridad gubernativa, con el objeto de que ésta remita inmediatamente el expediente.

2. El Secretario judicial, en el plazo improrrogable de cuatro días, y poniendo de manifiesto el expediente si se hubiera recibido, convocará al representante legal de la Administración, al Ministerio Fiscal y a los recurrentes o a la persona que éstos designen como representante a una audiencia en la que el Tribunal, de manera contradictoria, oír a todos los personados y resolverá sin ulterior recurso. En cuanto se refiere a la grabación de la audiencia y a su documentación, serán aplicables las disposiciones contenidas en el artículo 63.

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

⁵³ Sirva como ejemplo la STC 96/2010 (BOE núm. 306, de 17 de diciembre de 2010)

⁵⁴ Art. 122 apartado 2º LJCA: “El Secretario judicial, en el plazo improrrogable de cuatro días, y poniendo de manifiesto el expediente si se hubiera recibido, convocará al representante legal de la Administración, al Ministerio Fiscal y a los recurrentes o a la persona que éstos designen como representante a una audiencia en la que el Tribunal, de manera contradictoria, oír a todos los personados y resolverá sin ulterior recurso”

Una vez interpuesto, la Sala procederá a oír a los recurrentes, al representante de la autoridad gubernativa que ha emitido la negación o modificación y, en estos casos, al tratarse de derechos fundamentales, también se oirá al Ministerio Fiscal. Se decidirá inmediatamente, sin que sea posible ulterior recurso, exceptuando por supuesto el recurso de amparo (53.2 CE). La decisión judicial emitida únicamente podrá confirmar o revocar la resolución impugnada. Es decir, no será posible emitir una decisión judicial que establezca otras soluciones que las que se establecían en un primer momento, como, por ejemplo, un itinerario alternativo al dispuesto por la autoridad gubernativa.

III. LA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA

1. Crisis sanitaria: presupuesto de la declaración del estado de alarma

El 14 de marzo de 2020 se aprobó el Real Decreto 463/2020 por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Antes de analizar en profundidad en qué se basó dicho Real Decreto y las posteriores prolongaciones del estado de alarma, se debe saber el marco en que se estableció el estado de alarma y qué supone propiamente dicho estado. Concretamente, el estado de alarma encuentra su regulación en los artículos 116 CE⁵⁵ y Capítulo II LOAES.

La LOAES se creó unos meses después del intento de golpe de estado de 23 de febrero de 1981. En relación con el estado de alarma, el proyecto establecía lo siguiente: “La denominación del estado de alarma, aunque coincidente con una de las usadas en la Ley de Orden Público de 28 de julio de 1933, responde ahora a una realidad distinta: el estado de alarma de la ley republicana es homólogo propiamente del estado de excepción, según la concepción de la Ley de 1959, y según el proyecto que ahora se presenta. El proyecto, en su concepción del estado de alarma sigue muy de cerca al proyecto de Ley de Modificación de la Ley de Orden Público, tramitado durante el pasado año, recogiendo, en la enumeración de los supuestos determinantes de su declaración, además de las alteraciones del orden público: las catástrofes, calamidades o desgracias públicas;

⁵⁵ Art. 116 CE: 1. Una ley orgánica regulará los estados de alarma, de excepción y de sitio, y las competencias y limitaciones correspondientes.

2. El estado de alarma será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto y sin cuya autorización no podrá ser prorrogado dicho plazo. El decreto determinará el ámbito territorial a que se extienden los efectos de la declaración.

3. El estado de excepción será declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros, previa autorización del Congreso de los Diputados. La autorización y proclamación del estado de excepción deberá determinar expresamente los efectos del mismo, el ámbito territorial a que se extiende y su duración, que no podrá exceder de treinta días, prorrogables por otro plazo igual, con los mismos requisitos.

4. El estado de sitio será declarado por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, a propuesta exclusiva del Gobierno. El Congreso determinará su ámbito territorial, duración y condiciones.

5. No podrá procederse a la disolución del Congreso mientras estén declarados algunos de los estados comprendidos en el presente artículo, quedando automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieren en período de sesiones. Su funcionamiento, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrán interrumpirse durante la vigencia de estos estados. Disuelto el Congreso o expirado su mandato, si se produjere alguna de las situaciones que dan lugar a cualquiera de dichos estados, las competencias del Congreso serán asumidas por su Diputación Permanente.

6. La declaración de los estados de alarma, de excepción y de sitio no modificarán el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes.

epidemias o situaciones de contaminación grave; paralización de servicios públicos esenciales y situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad”

El estado de alarma estaba previsto para aquellos casos en los que la salud o la seguridad de las personas estuviera en peligro. Las autoridades gubernativas tenían atribuciones administrativas de carácter positivo y negativo. Las primeras basadas en la movilización de personas y recursos materiales y, las segundas, en el control o limitación del movimiento de personas y vehículos; todo ello en aras de asegurar la protección y seguridad de las personas que se encontraran en las zonas afectadas⁵⁶.

El articulado inicial contenía los siguientes supuestos en los que podía declarar el estado de alarma: “El Gobierno, en uso de las facultades que le otorga el apartado 2 del artículo 116 de la Constitución, podrá declarar el estado de alarma en todo o parte del territorio nacional cuando concurran situaciones como las siguientes:

- a) Alteraciones del orden o de la seguridad ciudadana cuando su restablecimiento no se pueda conseguir mediante el uso de las potestades ordinarias de la Autoridad gubernativa.
- b) Catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud.
- c) Crisis sanitarias, tales como estados epidémicos y situaciones de contaminación grave.
- d) Paralización de servicios públicos esenciales.
- e) Situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad”.

El Dictamen de la Comisión Constitucional del Congreso que estribaba sobre la “Ley Orgánica de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio” publicado el 14 de abril de 1981, sin embargo, omitió la letra a) que se había establecido inicialmente y que contemplaba la declaración del estado de alarma en los casos de “alteraciones del orden o de la seguridad ciudadana”. Posteriormente, en el Pleno del Congreso de 23 de abril de 1981 se establecieron taxativamente las causas por las que se podría establecer el estado de alarma y que, hoy en día, son las que rigen:

⁵⁶ Presno Linera, M.A “El derecho de excepción y la pandemia de Covid-19”, en CARMONA CONTRERAS, A. Y RODRÍGUEZ RUIZ, B. *Constitución y pandemia: el Estado ante la crisis sanitaria*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pág. 21.

“El gobierno, en uso de las facultades que le otorga el artículo 116.2 de la Constitución, podrá declarar el estado de alarma en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzca alguna de las siguientes alteraciones graves de la normalidad:

- a) Catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud.
- b) Crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves.
- c) Paralización de servicios públicos esenciales para comunidad, cuando no se garantice lo dispuesto en los artículos 28.2 y 37.2 de la Constitución, y concorra alguna de las demás circunstancias o situaciones contenidas en este artículo.
- d) Situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad”

La doctrina ha subrayado que no cabrá, por tanto, la declaración del estado de alarma en el marco de un problema de orden público⁵⁷ pues, la desaparición de este asunto supone una “despolitización” del estado de alarma, apartándolo de las situaciones de desorden público o conflictividad social, para ser declarado en situaciones de catástrofes naturales o tecnológicas⁵⁸.

La LOAES alude al término “orden público” como causa para la declaración de los estados de excepción y sitio. En este sentido, se afirma que no existe un supuesto intermedio entre el “orden” y el “desorden” público sino que el desorden público es causa de la declaración del estado de excepción o de sitio.

Los estados de excepción y sitio, por tanto, obedecen a causas políticas, razones que los diferencian del estado de alarma (apartados 3º y 4º del art. 116 CE, respectivamente).

No existe una lista taxativa de los supuestos en los que se pueda establecer el estado de excepción (art. 116.3 CE). El art. 13 de la LOAES se limita a exigir que exista una grave alteración del orden público sin que sea posible el restablecimiento y

⁵⁷Presno Linera, M.A “El derecho de excepción y la pandemia de Covid-19” en CARMONA CONTRERAS, A. Y RODRÍGUEZ RUIZ, B., ob.cit., pág. 23.

⁵⁸ CRUZ VILLALÓN, P. “El nuevo derecho de excepción. Ley Orgánica 4/1981.”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*. Vol. 1. Núm. 2. Mayo-agosto 1981, pág. 99.

mantenimiento de este mediante el ejercicio de potestades ordinarias. Respecto al estado de sitio su declaración se origina “cuando se produzca o amenace producirse una insurrección o acto de fuerza contra la soberanía o independencia de España, su integridad territorial o el ordenamiento constitucional, que no pueda resolverse por otros medios”⁵⁹.

En este sentido, una de las cuestiones que se plantearon en el recurso de inconstitucionalidad resuelto por la STC 148/2021 fue, si en virtud de las medidas adoptadas para hacer frente a la pandemia, el Gobierno tendría que haber declarado el estado de excepción y no el de alarma. Del mismo modo, parte de la doctrina defiende esta teoría indicando que, ante circunstancias extraordinarias, como lo fue la pandemia del Covid-19, se pueda declarar el estado de excepción si la situación exige la suspensión de alguno de los derechos recogidos por el artículo 55.1 CE⁶⁰.

No obstante, como se señala previamente, no es la Constitución quien hace la distinción sustancial entre el estado de alarma y excepción, sino que es la propia LOAES la que ha determinado los supuestos en los que se declarará cada uno. Por ello, y atendiendo al art. 13 LOAES, la pandemia del Covid-19 no encajaba en ninguno de los supuestos que ampara el estado de excepción, por tanto, no era admisible su declaración.

2. Limitación *versus* suspensión de los derechos fundamentales en el estado de alarma

El estado de alarma fue el instrumento jurídico utilizado por el Gobierno español para hacer frente a la crisis sanitaria del Covid-19 en 2020.

⁵⁹ Art. 32.1 LOAES: Uno. Cuando se produzca o amenace producirse una insurrección o acto de fuerza contra la soberanía o independencia de España, su integridad territorial o el ordenamiento constitucional, que no pueda resolverse por otros medios, el Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el apartado cuatro del artículo ciento dieciséis de la Constitución, podrá proponer al Congreso de los Diputados la declaración de estado de sitio.

Dos. La correspondiente declaración determinará el ámbito territorial, duración y condiciones del estado de sitio.

Tres. La declaración podrá autorizar, además de lo previsto para los estados de alarma y excepción, la suspensión temporal de las garantías jurídicas del detenido que se reconocen en el apartado tres del artículo diecisiete de la Constitución.

⁶⁰ GARRIDO LÓPEZ, C., “La naturaleza bifronte del estado de alarma y el dilema limitación-suspensión de derechos”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 48, 2021, ISSN 1139-5583, págs. 215-237.

La doctrina legitima la declaración del estado de alarma (RD 463/2020) para hacer frente a la pandemia del COVID-19 de conformidad con el art. 4 LOAES. Entre los supuestos que enumera el citado precepto para su declaración se encuentran las crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación grave, así como las situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad⁶¹.

Más allá de las diferentes razones que operan para declarar los estados excepcionales antes explicadas, procede subrayar que las medidas llevadas a cabo tras la declaración del estado de alarma no pueden suspender los derechos fundamentales que el art. 55.1 CE posibilita cuando se declaran los estados de excepción y sitio. Tras la declaración del estado de alarma los derechos fundamentales pueden limitarse, incluso, de forma más intensa que en tiempos de normalidad; la restricción además tiene que ser proporcional a las circunstancias que acontecen; sin embargo, tales restricciones lo son de conformidad con las que se regulan en los enunciados de las normas iusfundamentales.

El art. 55.1 CE únicamente contempla la suspensión de derechos como consecuencia de la declaración de los estados de excepción o de sitio. Se enumeran -*numerus clausus*- los derechos y libertades que podrán ser suspendidos; es lo que Cruz Villalón denomina “Constitución suspendible”⁶². Estos derechos serán los únicos que pueden ser suspendidos, bien cuando se declare el estado de excepción y así lo determine el Gobierno mediante previa autorización del Congreso de los Diputados, o bien cuando la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, a propuesta del Gobierno declare el estado de sitio. El estado de alarma, por tanto, únicamente podrá adoptar medidas que limiten el ejercicio de tales derechos, pero en virtud de lo señalado por el Tribunal Constitucional, no podrán suspenderse⁶³.

Hasta aquí se puede señalar que el art. 55.1 CE supone básicamente la derogación provisional o no-vigencia temporal de ciertos derechos fundamentales: “la supresión

⁶¹ FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. “El estado de alarma por la epidemia del coronavirus y sus problemas constitucionales legales.”, en *Ars Iuris Salmanticensis. Revista Tribunal de actualidad*. Vol. 8, 27-40. Junio 2020, pág. 34.

⁶² CRUZ VILLALÓN, P. *Estados excepcionales y suspensión de garantías*. Tecnos, Madrid, 1984, págs. 48-49.

⁶³ “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. 55.1CE contrario sensu), aunque sí la adopción de medidas que pueden suponer limitaciones o restricciones a su ejercicio”, STC 83/2016, de 28 de abril. FJ 8º (BOE núm. 131, de 31 de mayo de 2016).

temporal de la vigencia de las normas iusfundamentales”⁶⁴. En la misma línea, la suspensión de un derecho fundamental supone también la desactivación de su contenido esencial, que es “el reducto o núcleo de todo derecho fundamental inasequible o impenetrable para la regulación legal”⁶⁵. Asimismo, la doctrina subraya que la suspensión de un derecho fundamental desactiva el principio constitucional de proporcionalidad, el cual protege cada derecho fundamental ante aquellas regulaciones legales que son excesivas, innecesarias o inidóneas. Se debe destacar que, a pesar de que un derecho fundamental se encuentre suspendido, los poderes públicos seguirán teniendo límites en su actuación, como el principio de interdicción de arbitrariedad⁶⁶ o la cláusula de Estado de Derecho, la cual impide que se lleven a cabo actuaciones que desfiguren lo que para la conciencia social supone el contenido indeclinable del Estado constitucional de Derecho⁶⁷.

Tanto la suspensión como la limitación se interpretan bajo el principio de *favor libertatis*. Por ello, únicamente surtirán efecto si las medidas a adoptar son estrictamente necesarias y su periodo de interposición no es mayor que el imprescindible. En este sentido, todas las medidas que se interpongan deberán estar justificadas debidamente⁶⁸. Conviene diferenciar que la suspensión recogida en el artículo 55.1 CE es un concepto diferente respecto de las posibles intervenciones o restricciones gubernativas que pueda llevar a cabo el poder público⁶⁹. Como se ha ido analizando, las medidas que se vayan a implantar tendrán límites constitucionales severos: el contenido esencial de cada derecho fundamental y la exigencia de proporcionalidad en las restricciones. Por tanto, este tipo de restricciones sobre los derechos fundamentales se podrán establecer tanto en

⁶⁴ Requejo Rodríguez, P. “Comentarios al artículo 55 de la Constitución”, en RODRÍGUEZ–PIÑERO, M. Y FERRER, B. Y CASAS BAAMONDE, M.ª E., ob.cit., págs. 1521-1543.

⁶⁵ Velasco Caballero, F. “Libertades públicas durante el estado de alarma por la Covid-19”, en BLANQUER, D. (Coord. y otros) *Covid-19 y Derecho Público (durante el estado de alarma y más allá)* Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pág. 88.

⁶⁶ Requejo Rodríguez, P. “Comentarios al artículo 55 de la Constitución”, en RODRÍGUEZ–PIÑERO, M. Y FERRER, B. Y CASAS BAAMONDE, M.ª E., ob.cit., pág. 1523.

⁶⁷ Velasco Caballero, F. “Libertades públicas durante el estado de alarma por la Covid-19”, en BLANQUER, D. (Coord. y otros), ob.cit., pág. 88.

⁶⁸ ARROYO GIL, A. “La naturaleza del estado de alarma y su presupuesto habilitante.” *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España*. Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021, pág. 4.

En este sentido, véase también la STEDH 31684/05, de 5 de marzo de 2009. Decisión final 5 de junio de 2009. (HUDOC)

⁶⁹ STEDH 41462/17, de 6 octubre de 2020 (HUDOC)

situaciones ordinarias como extraordinarias. Así, en el derecho de reunión una de las restricciones será que la manifestación sea pacífica⁷⁰.

Solozábal Echavarría entiende que una limitación supone una “restricción lícita” del derecho fundamental, “llevada cabo por exigencias de su afirmación universal o para asegurar su compatibilidad con otros bienes y derechos”. Mientras que, la suspensión la define como la “privación temporal o episódica de un derecho”, sin que ello pueda suponer en ningún momento su pérdida⁷¹.

En suma, la limitación de un derecho fundamental implicará que, en ciertas circunstancias, se establezcan restricciones sobre el ejercicio del derecho. Estas limitaciones serán impuestas con el fin de proteger otros derechos o intereses legítimos. No obstante, incluso cuando el derecho fundamental sea limitado, seguirá estando reconocido y protegido. Por el contrario, la suspensión de tales derechos implicará la interrupción temporal y excepcional del mismo. Así, la suspensión de un derecho fundamental únicamente se podrá llevar a cabo en el estado de excepción y sitio cuando se den los requisitos establecidos.

3. Limitación del derecho de reunión en el estado de alarma

De conformidad con lo desarrollado en el apartado anterior se sostiene que el derecho de reunión no podrá ser suspendido durante el estado de alarma. Los límites del derecho de reunión se desprenden del propio enunciado del derecho fundamental: la reunión no puede ser ejercida de forma violenta o portando armas; tampoco es posible provocar desórdenes públicos.

El enunciado iusfundamental no establece medidas limitativas del derecho de reunión más intensas con ocasión de una crisis sanitaria. El art. 21 CE tampoco habilita al legislador para regular medidas que restrinjan el derecho de reunión como consecuencia de la declaración del estado de alarma. La genérica LO 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública insta a las autoridades sanitarias

⁷⁰ Velasco Caballero, F. “Libertades públicas durante el estado de alarma por la Covid-19”, en BLANQUER, D. (Coord. y otros), ob.cit., pág. 86.

⁷¹ Solozábal Echavarría, J.J. “Algunas consideraciones constitucionales sobre el estado de alarma”, en BIGLINO CAMPOS, P. Y DURÁN ALBA, F. *Los Efectos Horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional*. Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2020, pág. 10.

a adoptar medidas de hospitalización o tratamiento cuando exista un peligro para la salud de las personas⁷². Sin embargo, no establece medidas que restrinjan el ejercicio del derecho de reunión.

La suspensión del derecho de reunión, por tanto, sólo puede operar tras la declaración del estado de excepción y sitio. Suspender el ejercicio derecho de reunión supone prohibir su ejercicio por la autoridad gubernativa, como se desprende de su regulación en la LOAES⁷³.

3.1 *El derecho de reunión tras el 1 de mayo de 2020: suspensión del art. 21 CE*

El RD 463/2020 no reguló medidas suspensivas del ejercicio del derecho de reunión, pues el estado de alarma generado por una crisis sanitaria no lo permite. La autoridad gubernativa, sin embargo, prohibió las manifestaciones del día 1 de mayo de 2020. En este sentido, las sentencias de los Tribunales Superiores de los Contencioso Administrativo de Navarra y Aragón determinaron que la prohibición de la autoridad gubernativa había suspendido el derecho de reunión⁷⁴.

Así, el TSJ de Aragón indicó que: “lo que debe explicar la Administración al prohibir la manifestación en cuestión, más allá de invocar de manera genérica la necesidad de combatir la pandemia, es en qué medida, en el caso concreto, limitada la participación a sesenta personas y todos ellos en vehículos individuales, puede suponer un riesgo objetivo y cierto de contagio y propagación de la enfermedad y esto es lo que

⁷² El art. 2º de esta ley determina que las autoridades sanitarias podrán adoptar medidas de reconocimiento, tratamiento, hospitalización o control cuando se aprecien indicios racionales que permitan suponer la existencia de peligro para la salud de la población debido a la situación sanitaria concreta de una persona o grupo de personas.

⁷³ Art. 22 LOAES: Uno. Cuando la autorización del Congreso comprenda la suspensión del artículo veintiuno de la Constitución, la autoridad gubernativa podrá someter a autorización previa o prohibir la celebración de reuniones y manifestaciones.

Dos. También podrá disolver las reuniones y manifestaciones a que se refiere el párrafo anterior.

Tres. Las reuniones orgánicas que los partidos políticos, los sindicatos y las asociaciones empresariales realicen en cumplimiento de los fines que respectivamente les asignen los artículos sexto y séptimo de la Constitución, y de acuerdo con sus Estatutos, no podrán ser prohibidas, disueltas ni sometidas a autorización previa.

Cuatro. Para penetrar en los locales en que tuvieran lugar las reuniones, la Autoridad gubernativa deberá proveer a sus agentes de autorización formal y escrita. Esta autorización no será necesaria cuando desde dichos locales se estuviesen produciendo alteraciones graves del orden público constitutivas de delito o agresiones a las Fuerzas de Seguridad y en cualesquiera otros casos de flagrante delito.

⁷⁴ SSTSJ 69/2020, de 30 de abril, y 151/2020 de 30 de abril, de Navarra y Aragón, respectivamente. (CENDOJ)

no hace”⁷⁵. En suma, el TSJ de Aragón, cuestiona que esta manifestación pudiera alterar el orden público generador de la prohibición de su celebración⁷⁶. Finalmente, el TSJ anuló la resolución administrativa recurrida, declarando procedente la comunicación de la manifestación por la entidad recurrente, organizada para 1 de mayo (2020) en las condiciones declaradas por dicha entidad: “participación de sesenta ciudadanos, en vehículo particular, cubierto, turismo, con un único ocupante en cada uno, sin que sea admisible la participación en otro tipo de vehículo no cubierto, esto es, motocicleta o bicicleta por la posibilidad de contagio al exterior a que antes nos hemos referido”⁷⁷.

En el mismo sentido, el Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en la sentencia n.º 69/2020, de 30 de abril, estimó que “considerar el contexto de la actual crisis sanitaria existente, no puede significar que la Autoridad competente impida absolutamente el ejercicio de derecho de reunión. Dicho de otro modo, no puede llevar a la Administración, en la práctica, en todo caso, y de plano, a la denegación de la concentración estática y reducida que nos ocupa, so pena de dejar el derecho de reunión vacío de contenido; lo que se deduce de la resolución administrativa es que, habida cuenta de que existe decretado estado de alarma, en ningún caso se podría desautorizar una manifestación. Finalmente, el TSJ estima el recurso estableciendo que la Administración, al socaire del estado de alarma, niega en todo caso el ejercicio del derecho de reunión, y no pondera *ad casum* la reducción al mínimo de los riesgos sanitarios que se podrían producir, a la vista, precisamente del diseño de concentración para la que se hace la comunicación y que ahora nos ocupa. En la medida en que la concentración solicitada en los términos comunicados

⁷⁵ STSJ de Aragón n.º 224/2020, de 30 abril de 2020.

⁷⁶ “Antes bien, la Administración sostiene su decisión en dos valoraciones genéricas que son dos conjeturas. La primera es que “en las circunstancias actuales, es un hecho notorio que es completamente seguro que se produzcan contagios entre las personas participantes que luego puedan extenderse entre sus círculos de amistad, profesionales y familiares, incrementando de esta manera la crisis sanitaria por más que se adopten medidas de seguridad”. Tal enunciado genérico se hace sin contrastarlo con el modo de manifestación propuesto, según el cual se hará en coche, con una persona por coche, y con motocicletas o bicicletas. No se explica cómo han de producirse, si cada uno va con la protección prevista, seguros casos de contagio... Es decir, ni se ha justificado una afirmación tan categórica, según la cual de nada servirían los elementos de protección, ni, ante una afirmación tan rotunda, se ha propuesto una alternativa. En cuanto a la afirmación de que podría haber problemas de orden público por parte del resto de los ciudadanos, confinados, es una mera conjetura. De hecho, ante un confinamiento masivo de cuarenta y cinco millones de personas, el comportamiento ciudadano global ha sido ejemplar, con únicamente incidencias aisladas. En cualquier caso, precisamente para garantizar el libre y seguro ejercicio de los derechos fundamentales del ciudadano están los Poderes Públicos, en general, y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en particular. Por tanto, y como decíamos más arriba, en el caso concreto la Administración se ha limitado a prohibir, sin hacer propuesta alguna de modificación o de imposición de condiciones y sin motivar con base en argumentos contrastados la inadecuación de la propuesta realizada, más allá de formular dos conjeturas ayunas de sostén probatorio y de contraste con la concreta solicitud realizada”.

⁷⁷ STSJ AR 224/2020 de 30 abril de 2020.

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, las medidas de seguridad con finalidad sanitaria se hubieran podido controlar de manera efectiva (en términos de control del orden público por la Autoridad en su preparación y desarrollo). El TSJ concluye revocando la prohibición de la concentración solicitada dado en que la misma, por sus características concretas ya expuestas, no existe alteración del orden público entendido por la jurisprudencia de Tribunal Constitucional como desorden material que impida la convivencia ciudadana con afectación de la integridad física o moral de las personas o bienes⁷⁸. Razones de orden público que no se producen y que sólo permiten que la reunión pueda ser prohibida en tiempos de normalidad -como se deduce del art. 21.1 CE-, o pueda ser suspendida con ocasión de la declaración de los estados de excepción y sitio, como se desprende del art 55.1 CE. Ninguno de estos supuestos concurre el 1 de mayo de 2020.

El ATC 40/2020⁷⁹, sin embargo, determinó que la prohibición de las manifestaciones del 1 de mayo había suspendido el derecho de reunión por razones de orden público: “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”.

El Tribunal Constitucional argumenta que el derecho de reunión no supone un derecho absoluto e ilimitado. Asimismo, establece que los motivos por los que se prohibió la reunión fueron legítimos en aras de proteger la vida de las personas y que, por tanto, dicha prohibición guarda una relación lógica y necesaria con la finalidad que se persigue de evitar la propagación de la enfermedad. Por último, tras un juicio de proporcionalidad,

⁷⁸ STC 66/1995, de 8 de mayo (BOE núm. 140, de 13 de junio de 1995)

⁷⁹ El Auto del Tribunal Constitucional (en adelante, ATC) 40/2020 inadmitió a trámite el recurso de amparo promovido por la Central Unitaria de Trabajadores/as (CUT) contra la sentencia 136/2020 dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, dictada en el procedimiento Derecho de reunión 152-2020, y en contra de 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.

indica que no existe un indicio notable de la lesión que se alega. Además, añade que los organizadores no aportan medidas de control de la transmisión ni tampoco medidas para una posible concentración masiva de vehículos. Igualmente, subraya que el hecho de celebrar tal reunión con ese itinerario supondría la ocupación de la vía principal de Vigo, lo que provocaría la división de la ciudad en dos y como consecuencia, una posible limitación para los vehículos sanitarios. Por ello, considera que las medidas adoptadas se encuentran justificadas en una situación como la acontecida.

A nuestro juicio, la argumentación del Tribunal Constitucional no se funda en el marco constitucional antes expuesto, en la medida en que el estado de alarma no opera por alteración del orden público sino por razones de naturaleza no política: una crisis sanitaria sobrevenida. En suma, el Tribunal Constitucional identifica contenidos disímiles, por asimilar el orden público con el peligro de propagación de una enfermedad, y no con razones políticas que son las que podría originar la prohibición de la manifestación en tiempos de normalidad (art. 21.2 CE), o su suspensión con ocasión de la declaración de otros estados excepcionales de distinta naturaleza: los estados de excepción y de sitio (art. 55.1 CE).

3.2 Las medidas limitativas del derecho de reunión: manifestaciones en automóviles

La manifestación de Vigo convocada para el 1 de mayo de 2020 que fue prohibida proponía su celebración con la utilización de vehículos que evitaran la propagación del virus. De hecho, los organizadores de la manifestación gallega se mostraron proclives a adoptar las medidas que la autoridad gubernativa considerase necesarias, sin embargo, no recibieron ninguna propuesta.

En línea con lo expuesto anteriormente, consideramos que la prohibición de un derecho fundamental debe ser siempre el último recurso. Así, la autoridad gubernativa debería haber tratado de tomar medidas para que la manifestación se pudiera celebrar con el fin de que el derecho de reunión sea compatible con otros derechos fundamentales.

Por tanto, hubiese sido correcto establecer medidas para que la manifestación del 1 de mayo de 2020 hubiese podido celebrarse en Vigo de conformidad con los criterios ya establecidos en la STSJ de Aragón antes expuesta: ir en vehículo, con mascarilla,

manteniendo distancia de seguridad, y con un itinerario y horario concreto para evitar la propagación del virus.

Desde nuestro punto de vista, el Tribunal Constitucional (ATC 40/2020) no hace un juicio de proporcionalidad⁸⁰ de las medidas limitativas del derecho fundamental en aras de la gravedad; por el contrario, determina la suspensión del derecho fundamental de reunión. Aunque la situación era grave, el Tribunal Constitucional no realiza un juicio proporcional de la situación. En esta línea, la doctrina considera que el Tribunal Constitucional no cumple las exigencias constitucionales⁸¹.

Con posterioridad a estos acontecimientos que pusieron en tela de juicio el cumplimiento del ordenamiento constitucional, las autoridades gubernativas permitieron la celebración de manifestaciones en automóviles.

3.3 Los límites al ejercicio del derecho de reunión tras el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre: era posible una restricción del derecho, no su suspensión

Los acontecimientos acaecidos determinaron una regulación de medidas limitativas de la celebración de reuniones en el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2-. De hecho, la regulación del estado de alarma a partir de 25 de octubre de 2020 sí incluye medidas que restringen el derecho de reunión, a diferencia del Real Decreto que inició el estado de alarma el 14 de marzo de 2020 que prohíbe la celebración de reuniones. Concretamente, el art. 7.3 del Real Decreto 926/2020 establece que las reuniones en lugares de tránsito público y las manifestaciones realizadas en ejercicio del derecho fundamental regulado en el artículo 21 de la Constitución podrán

⁸⁰ El Tribunal Constitucional ha desarrollado los requisitos de proporcionalidad de una medida limitativa de un derecho fundamental. En primer lugar, la medida precisa ser idónea para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo perseguido por ella; en segundo lugar, tiene que ser necesaria o imprescindible por no existir otras medidas menos gravosas que, sin imponer sacrificio alguno de derechos fundamentales o con un sacrificio menor, sean igualmente aptas para dicho fin (juicio de necesidad); y, por último, tiene que ser racional en el sentido de que se deriven de su aplicación más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto o, dicho de otro modo, que el sacrificio impuesto al derecho fundamental no resulte desmedido en relación con la gravedad de los hechos y las sospechas existentes (juicio de proporcionalidad en sentido estricto), STC 70/2002, de 3 de abril. (BOE núm. 99, de 25 de abril de 2002).

⁸¹ PRESNO LINERA, M.A. “El estado de alarma en crisis.”, en *Revista de las Cortes Generales*. ISSN: 0213-0130 N.º 111, Segundo semestre (2021), pág. 184.

celebrarse cuando los promotores garanticen la distancia personal necesaria para impedir los contagios. En el mismo sentido, el art. 22 de la Orden SND/399/2020, de 9 de mayo, para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional, establecidas tras la declaración del estado de alarma en aplicación de la fase 1 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad establece las medidas que se deberán contemplar en el caso de celebración de congresos, encuentros, seminarios o eventos del ámbito de la investigación científica y técnica, el desarrollo y la innovación: garantizar la distancia de seguridad, o el número máximo de personas que podrán acudir a dicha reunión⁸².

El Tribunal Constitucional ha evolucionado en su jurisprudencia, a partir de esta regulación (art. 7.3 del Real Decreto 926/2020) que posibilita medidas de limitación del derecho en el estado de alarma, o su prohibición por razones de orden público en tiempo ordinario, de conformidad con los arts. 21.2 CE y 10 LODR.

Así pues, si el ATC 40/2020 legitima la constitucionalidad de la suspensión del derecho fundamental de reunión fundada en la protección de la salud (art. 43 CE) y derecho a la vida (art. 15 CE), la STC 183/2021 reconoce, de forma implícita, que otra actuación de la autoridad gubernamental hubiera sido posible -la permisión de la reunión con límites- al declarar la constitucionalidad del art. 7.3 del Real Decreto 926/2020 cuyo

⁸² Artículo 22. Orden SND/399/2020, de 9 de mayo, para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional, establecidas tras la declaración del estado de alarma en aplicación de la fase 1 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad. Celebración de seminarios y congresos científicos o innovadores.

1. Se permitirá la realización de congresos, encuentros, eventos y seminarios en el ámbito de la investigación científica y técnica, el desarrollo y la innovación.

2. Tales eventos podrán ser promovidos por cualesquiera entidades de naturaleza pública o privada, siempre que tengan por objeto la mejora y ampliación del conocimiento en cualquiera de las áreas de la investigación, el desarrollo o la innovación, con el fin de fomentar la investigación científica y técnica en todos los ámbitos, impulsar la transferencia del conocimiento o fomentar la innovación y la competitividad.

3. En todo caso, dichos eventos deberán, en todo momento, cumplir las obligaciones de distancia física exigida de dos metros, sin superar en ningún caso la cifra de treinta asistentes, debiendo fomentarse la participación no presencial de aquellos que puedan prestar su actividad a distancia.

4. En este sentido, cuando no pueda garantizarse la distancia de seguridad interpersonal de aproximadamente dos metros entre todo asistente a dichos eventos, congresos y seminarios, así como la de los trabajadores que presten sus servicios en y para los mismos, se asegurará que dispongan de equipos de protección adecuados al nivel de riesgo, asegurando el desarrollo de tales actividades en condiciones de seguridad, autoprotección y distanciamiento social y la limpieza y desinfección de los locales e instalaciones donde se desarrollen las mismas a cuyo efecto se estará a lo dispuesto en el artículo 6.

5. Corresponderá a los directores o máximos responsables de las entidades convocantes de los actos a que se refiere este artículo acordar de forma motivada la aplicación de lo dispuesto en el mismo.

6. En el caso de las entidades del sector público estatal, la adopción de las medidas previstas en este artículo se realizará de conformidad con las normas propias que les resulten de aplicación.

contenido es trasunto del art. 21.2 CE -posibilidad de prohibir la reunión en tiempo ordinario por razones de orden público con peligro para personas y bienes-, y se completa con la posibilidad de celebración de reuniones con límites en el estado de alarma⁸³.

Estos criterios han sido tenidos en cuenta previamente por el TEDH sobre el caso Comunidad Ginebrina de Acción Sindical (CGAS) contra Suiza de 15 de marzo de 2022⁸⁴.

El TEDH reconoce a la organización organizadora de la manifestación como víctima, pues efectivamente se ve obligada a no celebrar la reunión prevista para el 1 de mayo debido a las sanciones que se le impondrían por haber incumplido con las normas del gobierno suizo. Asimismo, el Tribunal alega que las medidas restrictivas que se habían impuesto eran con el objeto de proteger la salud e integridad de las personas.

El TEDH concluye que se ha vulnerado el artículo 11 del CEDH. Precisa que la amenaza para la salud pública era muy grave, que tampoco se conocía el funcionamiento del virus y que, como consecuencia de esta fase inicial del virus, los Estados tuvieron que actuar de forma apresurada⁸⁵. Sin embargo, señala que una medida de suspensión como la que fue adoptada requería una sólida justificación. Asimismo, indicó que las medidas que se impusieron debían haber sido objeto de revisión por parte de los tribunales con el objetivo de valorar los intereses de las personas. Sin embargo, el Tribunal menciona que dichas valoraciones en ningún momento se llevaron a cabo⁸⁶.

⁸³ STC 183/2021, de 27 de octubre. (BOE núm. 282, de 25 de noviembre de 2021).

⁸⁴ Esta sentencia estriba sobre la demanda que interpone la Comunidad Ginebrina de Acción Sindical contra Suiza. El gobierno suizo impuso una norma administrativa por la que prohibía cualquier tipo de reunión y, en el caso de incumplirla, se sancionaría con una pena privativa de libertad no superior a tres años o pena pecuniaria. La parte demandante consideró que esta medida estaba en contra del art. 11 del CEDH. Cabe tener en cuenta que el objeto estatuario de la parte demandante se basa en la defensa de los intereses de los trabajadores y de sus organizaciones miembros, así, habían presentado la solicitud para celebrar un evento el 1 de mayo. No obstante, con motivo del Covid-19 y de las medidas impuestas por el gobierno suizo, dicho evento no se celebró. De esta forma, presentó recurso ante el TEDH alegando lo ocurrido, STEDH 21881/20, de 15 de marzo de 2022. Remisión a la Gran Sala 5 de septiembre de 2022. (HUDOC).

⁸⁵ Esta doctrina se desarrolla de modo precedente en la STEDH 37553/05, 15 octubre de 2015 (HUDOC)

⁸⁶ Sobre la evolución de la jurisprudencia del TEDH, véase PRESNO LINERA, M.A., “El derecho de reunión en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, con especial atención al caso Comunidad Ginebrina de Acción Sindical (CGAS) contra Suiza, de 15 de marzo de 2022”, en *Revista catalana de dret públic*, ISSN 2696-8916, Junio 2022.

IV. CONCLUSIONES

PRIMERA. - El derecho fundamental de reunión (art. 21 CE) asegura la libre concurrencia del individuo para la defensa de intereses en un Estado democrático; protege un ámbito de inmunidad, o esfera vital que posibilita el ejercicio del derecho fundamental -reunirse-, o la libertad de no hacerlo.

SEGUNDA. - El art. 21 CE garantiza un *agere licere* pues otorga al titular una inmunidad frente al poder público que consiste en la permisión para reunirse. Asimismo, prohíbe toda actuación del poder público limitativa del derecho fundamental que no se funde en razones reguladas en la norma de derecho fundamental.

TERCERA. - El derecho fundamental de reunión constituye un derecho autónomo. Aunque se relaciona con el derecho de asociación y la libertad de expresión tiene autonomía propia pues protege la libertad de concurrencia -o el derecho de no hacerlo- sin coacciones por parte del poder público o de terceros.

CUARTA. - El TEDH establece que el derecho de reunión es instrumental del derecho de asociación y de la libertad de expresión. Sin embargo, en línea con el Tribunal Constitucional, consideramos que el objeto protegido por el derecho de reunión lo configura como un derecho autónomo, aunque se relacione con la libertad de expresión y el derecho de asociación.

QUINTA. - El derecho fundamental de reunión se diferencia del derecho de asociación pues la libertad de concurrencia concertada es temporal, no permanente. Las reuniones suponen una agrupación temporal de personas en un lugar y momento concretos para defender intereses, intercambiar ideas o expresar una protesta. Las asociaciones, por el contrario, son agrupaciones de personas constituidas para llevar a cabo un objetivo común de forma estable, cuya duración es prolongada.

SEXTA. - El derecho de reunión se relaciona con la libertad de expresión; sin embargo, tiene autonomía propia, pues protege la libertad de concurrencia en una reunión previamente concertada para la expresión de un fin lícito en un Estado democrático.

SÉPTIMA. - Tanto en tiempo ordinario como, tras la declaración del estado de alarma, el art. 21.1 CE delimita de forma restrictiva el derecho de reunión por establecer un doble condicionamiento para su ejercicio: pacífico y sin armas. Significa que queda fuera de la protección iusfundamental toda reunión violenta y con armas. Al mismo tiempo, el apartado 2º del art. 21 CE restringe el derecho de reunión a los individuos que provoquen desórdenes públicos con peligro para las personas y bienes que impida la convivencia ciudadana con afectación de la integridad física o moral de las personas o bienes

OCTAVA. - En tiempo de normalidad, el ejercicio del derecho de reunión puede ser prohibido por la autoridad gubernativa por alteración del orden público, o por ser violenta y con armas. La declaración del estado de alarma fundada en una crisis sanitaria (art. 4. b. LOAES) impide prohibir las reuniones en vía pública por la autoridad gubernativa. Así pues, en el estado de alarma tras la pandemia no es posible que la autoridad gubernativa prohíba una reunión.

NOVENA. - La suspensión de los derechos fundamentales queda amparada en los estados de excepción y sitio pues su declaración obedece a razones políticas de orden público de diferente grado. El derecho de reunión no puede ser suspendido sino limitado durante el estado de alarma.

DÉCIMA. - Las medidas limitativas del derecho de reunión o manifestación tras la declaración del estado de alarma deben atender a un juicio proporcionalidad. Deben ser racionales e idóneas en relación con el fin constitucionalmente legítimo que se persigue, y necesarias en un Estado democrático. Significa que tales medidas limitativas deben operar cuando no haya posibilidad utilizar otros medios menos lesivos del derecho fundamental.

DÉCIMO PRIMERA. - La declaración del estado de alarma en marzo de 2020 no permite la suspensión del derecho fundamental de reunión, porque el estado de alarma no se declara por razones políticas sino por una crisis sanitaria de naturaleza no política. La declaración del estado de alarma tras la crisis sanitaria debe posibilitar el ejercicio del derecho fundamental de reunión con límites.

DÉCIMO SEGUNDA. - La prohibición gubernativa de las manifestaciones del 1 de mayo de 2020 durante el confinamiento domiciliario como consecuencia de la crisis sanitaria por Covid-19, supuso una suspensión del derecho de reunión. La celebración posterior de manifestaciones en automóviles permitidas por la autoridad gubernativa demostró que el 1 de mayo se suspendió el derecho de reunión.

DÉCIMO TERCERA. - La primera jurisprudencia del Tribunal Constitucional (ATC 40/2020) justificó dicha suspensión del derecho de reunión en aras de la protección genérica de la salud de los individuos (art. 43 CE) y la vida (art. 15 CE). Sin embargo, no es posible prohibir una reunión con base en un mandato general de optimización al poder público para proteger la salud de los ciudadanos (art. 43 CE). Tampoco es posible basar la suspensión en la protección del derecho a la vida. Pues la vida -objeto del derecho protegido por el art. 15 CE- asegura un poder al individuo para reaccionar contra el poder público frente a la lesión de su incolumidad corporal. No incluye un mandato positivo al poder público para suspender el ejercicio de otros derechos fundamentales so pretexto de una amenaza colectiva para la vida colectiva de los individuos.

DÉCIMO CUARTA. - El Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, permite el ejercicio del derecho de reunión con límites: distancia de seguridad y mascarillas. Esta regulación reconoce, de forma implícita, que el derecho de reunión fue suspendido en la primera fase del estado de alarma.

DÉCIMO QUINTA. - La jurisprudencia del Tribunal Constitucional resulta contradictoria. Si, inicialmente, legitima la constitucionalidad de la suspensión del derecho fundamental de reunión el 1 de mayo de 2020 (ATC 40/2020), posteriormente (la STC 183/2021) reconoce, de forma implícita, que la autoridad gubernamental hubiera podido actuar de otra forma -la permisión de la reunión con límites-. Ello se deduce de la declaración de la constitucionalidad del art. 7.3 del Real Decreto 926/2020 cuyo contenido es trasunto del art. 21.2 CE: permite prohibir la reunión en tiempo ordinario por razones de orden público con peligro para personas y bienes-, al tiempo que habilita para celebrar reuniones con límites tras la declaración del estado de alarma.

DÉCIMO SEXTA. - El art. 21 CE no regula la posibilidad de limitar o restringir la celebración de reuniones tras la declaración del estado de alarma. La LOAES tampoco regula tales medidas restrictivas en este estado excepcional. Es preciso una reforma constitucional de este precepto constitucional que habilite al legislador (LOAES) para regular medidas que restrinjan el ejercicio del derecho de reunión tras la declaración del estado de alarma.

V. BIBLIOGRAFÍA

Arroyo Gil, A. “El derecho de excepción y la pandemia de Covid-19”, en CARMONA CONTRERAS, A. Y RODRÍGUEZ RUIZ, B. *Constitución y pandemia: el Estado ante la crisis sanitaria*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pág. 248.

ARROYO GIL, A. “La naturaleza del estado de alarma y su presupuesto habilitante.” *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España*. Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021, pág. 4.

Balaguer Callejón, F. (Dir.) “Los derechos políticos: reunión, asociación, participación y petición”, en BALAGUER CALLEJÓN, F., CÁMARA VILLAR, G., LÓPEZ AGUILAR J.F., BALAGUER CALLEJÓN, M.^a. L. Y MONTILLA MARTOS, J.A. *Manual de Derecho Constitucional. Vol. II. Derechos y libertades fundamentales, deberes constitucionales y principios rectores, instituciones y órganos constitucionales*. Tecnos, Madrid, 2017, págs. 255-262.

CRUZ VILLALÓN, P. “El nuevo derecho de excepción. Ley Orgánica 4/1981.” *Revista Española de Derecho Constitucional*. Vol. 1. Núm. 2. Mayo-agosto 1981, pág. 99.

CRUZ VILLALÓN, P. *Estados excepcionales y suspensión de garantías*. Tecnos, Madrid, 1984, págs. 48-49.

De Otto y Pardo, I. “La diferencia entre limitación de los derechos y delimitación de su contenido”, en MARTÍN-RETORTILLO, L. Y DE OTTO Y PARDO, I. *Derechos fundamentales y Constitución*. Civitas, Madrid, 1988, págs. 137-141

Díez Picazo Giménez, M.^a “Comentarios al artículo 21 de la Constitución”, en RODRÍGUEZ-PIÑERO, M. Y FERRER, B. Y CASAS BAAMONDE, M.^a E., *Comentarios a la Constitución Española*, Tomo I, Editorial Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, Madrid, octubre de 2018, pág. 646.

FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. “El estado de alarma por la epidemia del coronavirus y sus problemas constitucionales legales.”, en *Ars Iuris Salmanticensis. Revista Tribunal de actualidad*. Vol. 8, 27-40. Junio 2020, pág. 34

GARCÍA ESCUDERO MÁRQUEZ, P. Y PENDÁS GARCÍA, B. “Régimen Jurídico del Derecho de Reunión. Análisis de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio.”, en *Revista de derecho político*, ISSN 0211-979X, N.º 22, 1986, pág. 215.

GARRIDO LÓPEZ, C., “La naturaleza bifronte del estado de alarma y el dilema limitación-suspensión de derechos”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 48, 2021, ISSN 1139-5583, págs. 215-237.

JIMÉNEZ CAMPO, J. *Derechos fundamentales. Concepto y garantías*. Trotta, Madrid, 1999, págs. 48-49.

Massó Garrote, M.F. “El derecho de reunión”, en GARCÍA GUERRERO, J.L. *Los derechos fundamentales. La vida, la igualdad y los derechos de libertad*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pág. 295

Presno Linera, M. A. “El derecho de reunión durante el estado de alarma sanitaria por Covid-19”, en GARRIDO LÓPEZ, C. *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España*. Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021, pág. 30.

Presno Linera, M.A “El derecho de excepción y la pandemia de Covid-19”, en CARMONA CONTRERAS, A. Y RODRÍGUEZ RUIZ, B. *Constitución y pandemia: el Estado ante la crisis sanitaria*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pág. 21.

PRESNO LINERA, M.A., “El derecho de reunión en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, con especial atención al caso Comunidad Ginebrina de Acción Sindical (CGAS) contra Suiza, de 15 de marzo de 2022”, en *Revista catalana de dret públic*, ISSN 2696-8916, Junio 2022.

PRESNO LINERA, M.A. “El estado de alarma en crisis.”, en *Revista de las Cortes Generales*. ISSN: 0213-0130 N.º 111, Segundo semestre (2021), pág. 184.

REQUEJO RODRÍGUEZ, P. “¿Suspensión o supresión de los derechos fundamentales?”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 51, 2001, pág.114.

Requejo Rodríguez, P. “Comentarios al artículo 55 de la Constitución”, en RODRÍGUEZ-PIÑERO, M. Y FERRER, B. Y CASAS BAAMONDE, M.ª E. Tomo I, Editorial Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia, Madrid, octubre de 2018, págs. 1521-1543.

Serra Cristóbal, R. “El derecho de reunión”, en LÓPEZ GUERRA, L Y ESPÍN E. *Manual Derecho Constitucional. Vol I. La Constitución y las fuentes del Derecho. Derechos fundamentales y garantías*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, págs. 292-303.

SIEIRA MUCIENTES, S. “Estado de alarma”, en *Eunomía. Revista en cultura de la Legalidad*, 19, 2020.

Solozábal Echavarría, J.J. “Algunas consideraciones constitucionales sobre el estado de alarma”, en BIGLINO CAMPOS, P. Y DURÁN ALBA, F. *Los Efectos Horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional*. Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2020, pág. 10.

Torres del Moral, A.: “Libertades de comunicación pública, de reunión y de petición”, en GIMENO SENDRA, V., TORRES DEL MORAL, A., MORENILLA ALLARD, P. Y DÍAZ MARTÍNEZ, M., *Los derechos fundamentales y su protección jurisdiccional*. Editorial COLEX, Madrid, 2007, págs. 192-195.

Velasco Caballero, F. “Libertades públicas durante el estado de alarma por la Covid-19”, en BLANQUER, D. (Coord. y otros) *Covid-19 y Derecho Público (durante el estado de alarma y más allá)* Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pág. 88.

VIDAL MARÍN, T. “Derecho de reunión y manifestación”, en *Revista Parlamento y Constitución*, núm. 1. 1997, págs. 281-282.

Villaverde Menéndez, I. “Capítulo 5º: objeto y contenido de los derechos fundamentales”, en BASTIDA FREIJEDO, F; REQUEJO RODRÍGUEZ, P; PRESNO LINERA, M.A; ALÁEZ CORRAL, B; FERNÁNDEZ SARASOLA, I: *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*. Tecnos, Madrid, 2004, págs. 89-94.

VI. JURISPRUDENCIA

1. Tribunal Superior de Justicia

STSJ M 9365/2011, de 20 de marzo de 2011. (CENDOJ)

STSJ M 9365/2011, de 13 de mayo de 2008. (CENDOJ)

STSJ AR 224/2020 de 30 abril de 2020. (CENDOJ)

STSJ NA 69/2020, 30 de abril de 2020. (CENDOJ)

2. Tribunal Constitucional

STC 101/1981, de 8 de junio (BOE núm. 143 de 16 de junio de 1981)

STC 36/1982, de 16 de junio (BOE núm. 169, de 16 de julio de 1982)

STC 91/1983, de 7 de noviembre (BOE núm. 288, de 02 de diciembre de 1983)

STC 115/1987, de 7 de julio (BOE núm. 180, de 29 de julio de 1987)

STC 85/1988, de 28 de abril (BOE núm. 128, de 28 de mayo de 1988)

STC 59/1990, de 29 de marzo (BOE núm. 107, de 04 de mayo de 1990)

STC 66/1995, de 8 de mayo (BOE núm. 140, de 13 de junio de 1995)

STC 166/1996, de 28 de octubre (BOE núm. 291, de 3 de diciembre de 1996)

STC 42/2000, de 14 de febrero (BOE. núm. 66, de 17 de marzo de 2000)

STC 70/2002, de 3 de abril (BOE núm. 99, de 25 de abril de 2002)

STC 196/2002, de 28 de octubre (BOE núm. 278, de 20 de noviembre de 2002)

STC 195/2003, de 27 de octubre (BOE núm. 283, de 26 de noviembre de 2003)

STC 236/2007, de 7 de noviembre (BOE núm. 295, de 10 de diciembre de 2007)

STC 170/2008, de 15 de diciembre (BOE núm. 8, de 09 de enero de 2009)

STC 96/2010, de 15 de noviembre (BOE núm. 306, de 17 de diciembre de 2010)

STC 193/2011, de 12 de diciembre (BOE núm. 9, de 11 de enero de 2012)

STC 24/2015, de 16 de febrero (BOE núm. 64, de 16 de marzo de 2015)

STC 83/2016, de 28 de abril (BOE núm. 131, de 31 de mayo de 2016)

Auto 40/2020, de 30 de abril de 2020 del Tribunal Constitucional. Recurso de amparo 2056-2020

STC 148/2021 de 14 de julio (BOE. Núm. 182, de 31 de julio de 2021)

STC 183/2021, de 27 de octubre (BOE núm. 282, de 25 de noviembre de 2021)

3. Tribunal Europeo de Derechos Humanos

STEDH 31684/05, de 5 de marzo de 2009. Decisión final 5 de junio de 2009.
(HUDOC)

STEDH 10593/08, de 12 de septiembre de 2012 (HUDOC)

STEDH 37553/05, 15 octubre de 2015 (HUDOC)

STEDH 57818/09, de 7 febrero de 2017. Decisión final 29 de mayo de 2017.
(HUDOC)

STEDH 41462/17, de 6 octubre de 2020 (HUDOC)

STEDH 21881/20, de 15 de marzo de 2022. Remisión a la Gran Sala 5 de
septiembre de 2022. (HUDOC)