

**Tribunal Superior de Justicia de Madrid**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

**Sección Décima**

C/ Génova, 10 , Planta 2 - 28004

33009710

NIG: 28.079.00.3-2021/0007460

**Derechos de reunión 279/2021**

**Demandante:** D./Dña. GLORIA SILVERO SALGUERO

PROCURADOR D./Dña. VIRGINIA SANCHEZ DE LEON HERENCIA

**Demandado:** DELEGACION DEL GOBIERNO EN MADRID

Sr. ABOGADO DEL ESTADO

**SENTENCIA Nº 188/2021**

Presidente:

**Dña. M<sup>a</sup> DEL CAMINO VÁZQUEZ CASTELLANOS**

Magistrados:

**Dña. FRANCISCA ROSAS CARRION**

**D. RAFAEL BOTELLA GARCÍA-LASTRA**

**Dña. PALOMA SANTIAGO ANTUÑA**

En la Villa de Madrid el día siete de marzo del año de dos mil veintiuno.

**VISTOS** por la Sala constituida por los Señores referenciados al margen, de este Tribunal Superior de Justicia, los autos del **Derecho de Reunión nº 279/2021**, interpuesto por la representación procesal de **D<sup>a</sup> Gloria Silvero Salguero** ostentada por la Procuradora de los Tribunales Sra. D<sup>a</sup> Virginia Sánchez de León y Herencia , defendida por la Letrada Sra. D<sup>a</sup> Sol Román Aguirre de Carcer contra la resolución de fecha 3 de marzo de 2021 dictada por el Sr. Delegado del Gobierno en Madrid por la que se acordó, por razones de salud pública, la prohibición de la concentración que había sido convocada por D<sup>a</sup> Gloria Silvero Salguero para el 8 de marzo de 2021 entre las 18.00 y las 21 horas en el Parque de Colón de Majadahonda .

Ha sido parte demandada **LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO (DELEGACIÓN DEL GOBIERNO EN MADRID)**, representada y asistida en estas diligencias por la Abogacía del Estado, con intervención del **MINISTERIO FISCAL**, en base a los siguientes



## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.** A las 14 horas y 28 minuto del día 5 de marzo de 2021, la Procurador de los Tribunales Sra. D<sup>a</sup> Virginia Sánchez de León y Herencia en nombre D<sup>a</sup> Gloria Silvero Salguero en su calidad de representante de Comisión Feminista 8M/ Coordinadora Feminista de Majadahonda presentó telemáticamente el presente recurso, mediante demanda, contra la resolución de fecha 3 de marzo de 2021 dictada por el Sr. Delegado del Gobierno en Madrid por la que se acordó, por razones de salud pública, la prohibición de la concentración que había sido convocada por Comisión Feminista 8M/ Coordinadora Feminista de Majadahonda para el 8 de marzo de 2021 entre las 18.00 y las 21,00 horas en el Parque de Colón de Majadahonda (explanada frente a la calle de Santa Bárbara).

En la referida demanda, tras alegar la representación del recurrente los hechos y fundamentos de derecho que consideraba de aplicación terminaba con la súplica que más adelante se transcribirá en el fundamento primero de esta sentencia.

**SEGUNDO.** Una vez tuvo entrada el escrito anterior en esta Sección de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, el mismo día se dictó diligencia recabando de la Delegación del Gobierno en Madrid copia del expediente tramitado, así mismo se acordó requerir a la representación del recurrente para que subsanase determinados defectos procesales, disponiéndose, con carácter cautelar, la convocatoria de una audiencia el siguiente día 6 de marzo de este año a las 18,00 horas, convocando al Ministerio Fiscal y a la Abogacía del Estado a la parte recurrente.

**TERCERO.** En el plazo concedido la representación del recurrente subsanó los defectos procesales detectados, por lo que el día 6 de marzo se tuvieron por subsanados los defectos detectados, celebrándose la comparecencia convocada, compareciendo en representación de la actora la Procurador de los Tribunales Sra. D<sup>a</sup> Virginia Sánchez de León y Herencia, estando asistida por la Letrada Sra. D<sup>a</sup> Virginia del Castillo Rodríguez que lo hacía en sustitución de su compañera firmante de la demanda, así como la Ilma. Sra. Fiscal y el Sr. Abogado del Estado, expresando las partes lo que a su derecho convino, tras lo cual, se dio por terminado el acto dejando conclusas para deliberación y fallo las presentes actuaciones.

Siendo Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado Don Rafael Botella y García-Lastra, quien expresa el parecer de la Sección.

A los anteriores son de aplicación los siguientes



## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.** La Procuradora de los Tribunales Sra. D<sup>a</sup> Virginia Sánchez de León y Herencia en nombre D<sup>a</sup> Gloria Silvero Salguero en su calidad de representante de Comisión Feminista 8M/ Coordinadora Feminista de Majadahonda Madrid formula el presente recurso contra la resolución de fecha 3 de marzo de 2021 dictada por el Sr. Delegado del Gobierno en Madrid por la que se acordó, por razones de salud pública, la prohibición de la concentración que había sido convocada por Comisión Feminista 8M/ Coordinadora Feminista de Majadahonda para el 8 de marzo de 2021 entre las 18.00 y las 21,00 horas en el Parque de Colón de Majadahonda (explanada frente a la calle de Santa Bárbara).

La pretensión de la recurrente, expresada en el suplico de la demanda es la siguiente:

*«Suplico a la Sala que, teniendo por presentado este escrito, con los documentos acompañados, se sirva admitirlo; y a mí por parte en la representación que ostento de Doña Gloria Silvero Salguero, cuya representación se acredita mediante designación «apud acta»; tener por interpuesta DEMANDA DE RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO contra la resolución de la Delegación de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid, de fecha 3 de marzo por la que se acuerda «PROHIBIR, POR RAZONES DE SALUD PÚBLICA, LA CONCENTRACION convocada por D<sup>a</sup> Gloria Silvero Salguero, en representación de la Comisión Feminista 8M-Coordinadora Feminista de Majadahonda, para el, día 8 de marzo de 2021, de 18:00 a 21:00 horas, en el Parque Colón de Majadahonda"»; y en su consecuencia se sirva reclamar del órgano administrativo el expediente donde se formó el acto impugnado con el fin de ponerlo de manifiesto en su día a esta parte con anterioridad a la celebración de la vista; y tras los trámites oportunos, dicte en su día sentencia por la que, con estimación del presente recurso, declare no conforme a derecho la resolución recurrida, acordando la concesión de la celebración de la concentración prevista para el día 8 de marzo de 2021, a las 18 horas, en Parque Colón de Majadahonda, para 100 personas.*

*Subsidiariamente, y en caso de no ser estimado el recurso, se solicita que no haya condena en costas, dada la existencia de serias dudas de derecho en el presente caso y en base al artículo 139 de la Ley reguladora de esta jurisdicción.*

*Por un lado, existe un debate importante de bienes jurídicos en conflicto (derecho de reunión y manifestación y el derecho a la salud) e interés general en la resolución del recurso, dada la importancia de la conmemoración del 8 de marzo y la repercusión que tiene para la ciudadanía y la opinión pública. Estos extremos hacen entender este recurso cómo el uso proporcionado y adecuado de los canales del Estado de Derecho, y nunca un abuso. Por otro, debemos entender que parte del movimiento convocante no tiene una forma jurídica formal ni unos bienes para asumir posibles costas. En este sentido nos remitimos a Sentencias recientes, cómo es la del TSJ de Andalucía, en el recurso 147/2020 de 29 de abril de 2020 que no condenó en costas. En tercer y último lugar, al no existir el informe sanitario que hubiera podido justificar cómo fuente adecuada la limitación de estos derechos fundamentales, parece que ejercer la tutela judicial efectiva exige de una manera razonable acudir ante este Tribunal para que valore y pondere.»*

**SEGUNDO.** Antes de abordar las cuestiones suscitadas por la representación del recurrente, conviene que, si quiera de modo breve, nos refiramos a la base fáctica de la presente controversia, a la luz del escrito de demanda y del expediente administrativo.

- Mediante escrito fechado el 23 de febrero de 2021, D<sup>a</sup> Gloria Silvero Salguero en su calidad de representante de Comisión Feminista 8M/ Coordinadora Feminista de Majadahonda presentó ante la Delegación del Gobierno de Madrid, escrito comunicando la convocatoria de una concentración el día 8 de marzo de 2021 entre las 18.00 y las 21,00 horas en el Parque de Colón de Majadahonda (explanada frente a la calle de Santa Bárbara).



- Hay una nota del Consejo Oficial de Colegios de Médicos fechada el 2 de marzo de 2021 en la que se desaconseja la asistencia a las concentraciones convocadas para estas fechas, toda vez que consideran que existe un riesgo para la salud pública general.
- Hay un informe de la Jefatura Superior de Policía de Madrid en la que se reseñan las concentraciones a celebrar como motivo del día de la mujer.
- Se recabó un informe por delegación del Gobierno a la Dirección General de Salud Pública que no fue recibido con anterioridad al dictado de la resolución recurrida, si bien tal informe se emitió el 3 de marzo pasado, obrando al folio 17 que desaconseja la celebración de concentraciones que comporten una elevada concentración de personas con el fin de evitar la propagación del virus y proteger la salud pública.
- Tras ello, el siguiente 3 de marzo de 2021, la Delegación del Gobierno en Madrid dicta resolución denegatoria, cuya fundamentación transcribimos literalmente:

**PRIMERO:** *El derecho de reunión en lugares de tránsito público, reconocido en el artículo 21.2 de la Constitución y regulado por la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, modificada en parte por la Ley Orgánica 9/1999, de 21 de abril, constituye una manifestación colectiva de la libertad de expresión efectuada a través de una asociación transitoria de personas que opera de manera instrumental al servicio del intercambio o exposición de ideas, de defensa de intereses o de publicidad de problemas y reivindicaciones, cuyos elementos configuradores son el subjetivo (agrupación de personas), el temporal (duración transitoria), el finalista (licitud de la finalidad) y el real (lugar de celebración). (Entre otras, STCS 284/2005, de 7 de noviembre; 163/2006, de 26 de mayo y 301/2006, de 23 de octubre).*

**SEGUNDO:** *Compete a esta Delegación del Gobierno, conforme al artículo 73.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector Público, "proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana". Igualmente, como señaló la STC 2/1982, "ni la libertad de pensamiento ni el derecho de reunión y manifestación comprenden la posibilidad de ejercer sobre terceros una violencia moral de alcance intimidatorio, porque ello es contrario a bienes constitucionalmente protegidos como la dignidad de la persona y su derecho a la integridad moral (Arts. 10 y 15 de la Constitución) que han de respetar no sólo los poderes públicos, sino también los ciudadanos, de acuerdo con los Arts 9 y- 10 de la Norma Fundamental".*

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

**TERCERO:** *Este derecho fundamental, no es, tal y como establece unánimemente la doctrina jurisprudencial, de carácter absoluto. Además de los límites implícitos o mediatos que puedan derivarse de la concurrencia de otros derechos y bienes constitucionalmente protegidos, -como indica el Tribunal Constitucional (entre otras, Sentencia 120/1990, de 27 de junio, 66/1995, de 8 de mayo y 59/1990, de 29 de marzo)-, están los límites específicos derivados directamente de la propia Constitución y de la Ley. A estos efectos, el Art. 10 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, dice que "Si la autoridad gubernativa considerase que existen razones fundadas de que puedan producirse alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes, podrá prohibir la reunión o, en su caso, proponer la modificación de la fecha, lugar, duración o itinerario de la reunión".*

**CUARTO:** *En estos momentos España afronta una crisis sanitaria sin precedentes y de una extraordinaria amplitud y gravedad ocasionada por la expansión del denominado COVID-19, tanto por el extraordinario riesgo de contagio y el alto número de ciudadanos afectados, con la consiguiente presión sobre los servicios sanitarios, como por el elevado coste social y*



*económico derivado de las medidas extraordinarias de contención y distanciamiento adoptadas por los distintos Estados.*

*Con fecha 14 de marzo de 2020 el Gobierno de España dictó el Real Decreto 463/2020 por el que se declaraba el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. En su preámbulo afirma que "La Organización Mundial de la Salud elevó el pasado 11 de marzo de 2020 la situación de emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19 a pandemia internacional, La rapidez en la evolución de los hechos, a escala nacional e internacional, requiere la adopción de medidas inmediatas y eficaces para hacer frente a esta coyuntura, Las circunstancias extraordinarias que concurren constituyen, sin duda, una crisis sanitaria sin precedentes y de enorme magnitud tanto por el muy elevado número de ciudadanos afectados como por el extraordinario riesgo para sus derechos. 1- En este marco, las medidas previstas en la presente norma se encuadran en la acción decidida del Gobierno para proteger la salud y seguridad de los ciudadanos, contener la progresión de la enfermedad y reforzar el sistema de salud pública...".*

*Con la adopción de medidas preventivas tendentes a evitar la propagación del virus y la evitación de actuaciones que faciliten su contagio, se intenta limitar el impacto que en la salud de los ciudadanos, en su integridad física y en su derecho a la vida pueda tener la propagación del COVID-19, por lo que las medidas de distanciamiento físico y la limitación extrema de los contactos y de las actividades grupales son las más eficaces para evitar la propagación de una enfermedad grave.*

**QUINTO:** *En este sentido, la reciente sentencia 198/2020, del T.S.J. de Madrid, de 30/04/2020, señala que el ejercicio del derecho fundamental de reunión se encuentra sometido a límites introducidos por la propia constitución, tal como se derivan de lo dispuesto en el artículo 10. 2 de su texto, así, cuando el ejercicio del mismo puede comprometer la salud pública de todos los ciudadanos. Tales límites encuentran también su sentido en el contenido del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales cuando reconoce en su artículo 11 que el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación pueden ser objeto de restricciones previstas en la ley que constituyan medidas necesarias para, entre otros bienes, la protección de la salud.*

*Y en la sentencia 199/2020, de 30/04/2020, se afirma que en las circunstancias actuales y ante las condiciones en que se pretende el ejercicio del derecho fundamental de reunión, cuya tutela se demanda, estima la Sala que dicho ejercicio entra en conflicto con bienes y valores constitucionales, como la salud pública y, más concretamente, la salud, la integridad física y la vida de las personas (art. 15 y 43 CE), que deben prevalecer frente a aquel, al amparo de lo previsto en el art. 21.2 CE y 11.2 CEDH, en relación con el artículo 10.3 CE, que establece el principio de interpretación de los derechos fundamentales y las libertades públicas que la Constitución reconoce de conformidad con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.*

*En este mismo sentido se pronuncian las recientes sentencias del T.S.J. de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Décima) de 4 y 11 de febrero de 2021.*

**SEXTO:** *Compete a esta Delegación del Gobierno la labor de, ponderación en cada caso en función de las circunstancias concurrentes, para conciliar, de una parte, la evolución favorable de la situación de crisis sanitaria y, de otra, la exigencia de evitar la propagación de la enfermedad que demanda la garantía de la vida y la salud humana realizando el oportuno juicio de proporcionalidad.*

**SÉPTIMO:** *Procede en consecuencia considerar los elementos tanto de contexto temporal y territorial como los aspectos concretos del hecho comunicado, siendo el más evidente en estos momentos que tras las consecuencias provocadas por las reuniones familiares de las navidades, estamos afrontando el resultado de la "tercera ola", si cabe, con mayor virulencia que las anteriores. En este marco hay que considerar:*



a) La evolución de la pandemia en la Comunidad de Madrid ha provocado que la Consejería de Sanidad venga dictando Órdenes con medidas específicas, temporales y excepcionales, para la contención de la expansión del COVID-19. De hecho, semanalmente, publica nuevas restricciones en función de la evolución del virus, que va cambiando el panorama semanal, afectando principalmente a las reuniones y aglomeraciones de personas. Las más recientes - a la fecha de esta resolución - el DECRETO 9/2021, de 26 de febrero, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se modifica el Decreto 29/2020, de 26 de octubre, como la ORDEN 226/2021, de 26 de febrero, de la Consejería de Sanidad, por la que se prorroga la Orden 154/2021, de 12 de febrero, de la Consejería de Sanidad, dan cuenta de la necesidad de mantener distintas medidas limitativas aludiendo a que a pesar de que "los datos epidemiológicos actuales muestran desde hace algunas semanas una notable reducción del número de contagios e incidencia acumulada, es preciso confirmar esta tendencia", y ajustando medidas que "pretende minimizar los riesgos de exposición al virus, así como los contactos, con el objetivo de continuar la reducción del riesgo de transmisión del COVID-19.

b) Actualmente la situación en la Comunidad de Madrid está catalogada de "riesgo extremo" (con los indicadores de clasificación de las autoridades sanitarias) siendo una de las tres Comunidades con mayor incidencia acumulada (casos cada 100.000 habitantes en los últimos 14 días), así como a la fecha la de mayor presión hospitalaria de toda España (43 % en UCI).

c) Los expertos y autoridades sanitarias están manifestando que la aparición de nuevas cepas (inglesa, sudafricana, brasileña, mexicana, nigeriana, de Nueva York o Robin), están provocando que los contagios se propaguen con mayor rapidez y facilidad. De hecho el Gobierno de España mantiene restricciones y medidas concretas hasta finales de marzo para viajeros precedentes de distintos países del mundo, con la intención de frenar la propagación de las citadas variantes del virus.

d) Si bien es cierto que la tendencia a la baja de los datos generales aportados por el Ministerio de Sanidad es patente, y que también se va observando en la Comunidad de Madrid, de modo mucho más lento que la media nacional, la totalidad de autoridades sanitarias y expertos insisten en que no es posible bajar la guardia. El riesgo de contagios es muy elevado y más teniendo en cuenta la evolución rápida de las nuevas cepas. Las grandes aglomeraciones de personas, así como los lugares de celebración y tiempo de exposición son indicadores a valorar para reducir los riesgos de contagios. De hecho se vienen cancelando todos los eventos multitudinarios previstos en estas fechas, debido al alto riesgo de contagios (las Fallas valencianas o las celebraciones de la Semana Santa, aún no es posible asistir a eventos deportivos, etc.).

e) Además hay que tener en cuenta las peculiaridades de las grandes áreas metropolitanas con un alto índice de población, donde la movilidad de las personas es muy alta diariamente y el uso del transporte público puede elevar el riesgo de contagios.

**OCTAVO:** El 8 de marzo es el día Internacional de la Mujer y cada año se realizan distintos actos reivindicativos que aglutinan gran número de personas en las calles de nuestro país y del resto del mundo. En los últimos años, las cifras de manifestantes solamente en Madrid han sido muy elevadas.

Hay que tener en cuenta que en referencia a las celebraciones de actos en conmemoración del día Internacional de la Mujer (8-M), las máximas autoridades sanitarias competentes han realizado **notorias declaraciones** públicas desaconsejando el modo de concentración de años anteriores. Entre otras, y en concreto, el pasado 25 de febrero la Ministra de Sanidad en rueda de prensa afirmó que "no ha lugar" a la celebración de manifestaciones y concentraciones el 8-M por el elevado riesgo de contagios que hay hoy en día y el Consejero de Sanidad de la Comunidad de Madrid afirmó (declaraciones recogidas por EFE) "el criterio de Salud Pública va en contra de la celebración de estas manifestaciones".



*El pasado 2 de marzo, el propio Gobierno de España, en boca de su portavoz tras el Consejo de Ministros, ha hecho un llamamiento para que el 8-M no haya ni concentraciones masivas ni manifestaciones.*

*Estas reuniones comunicadas, aun siendo mayoritarias, coinciden en esos días con otras por distintos motivos pero amparadas por los mismos derechos. En tan solo tres días (sábado 6, domingo 7 y lunes 8 de marzo), en la Comunidad de Madrid, han sido convocadas **un total de 104** manifestaciones/concentraciones con distintos objetos (la mayoría relacionadas con el día Internacional de la Mujer), distintas ubicaciones y número de participantes (desde 25 personas en las más pequeñas hasta 10.000 en la más grande). Un número de reuniones previstas muy superior al de la media semanal en la Comunidad de Madrid (suele haber unas 70 en toda la semana).*

*Este dato indica la intención de las manifestantes de salir a las calles de forma masiva, no solo por lo expresado por la propia Plataforma 8-M, sino por el hecho concreto del número de convocatorias comunicadas para realizar en tan solo tres días (75 relacionadas con el citado objeto). Esta situación implica:*

*a) Por una parte un desconocimiento real del número total de personas que podrían ir en caso de llevarse a cabo (no es posible controlar por la parte organizadora el volumen de asistentes a cada una de las manifestaciones y máxime después de la publicidad que se viene dando de ello).*

*b) Una gran movilidad de personas en los trayectos desde los domicilios a las manifestaciones y concentraciones y viceversa.*

*c) Y un riesgo alto de contagios, no solamente en los desplazamientos, sino en los lugares de celebración de las concentraciones.*

*Por otro lado la información recabada de la Policía Nacional al respecto manifiesta que no puede garantizarse que no exista riesgo del agrupamiento de varias concentraciones o manifestaciones relativamente próximas independientemente del lugar o formato de la convocatoria.*

*Por otra parte representantes de la Delegación del Gobierno en Madrid mantuvieron una reunión el pasado 24 de febrero de 2021, con la Plataforma 8-M, con la intención de buscar formatos alternativos a las manifestaciones convocadas y que permitan el ejercicio reivindicativo sin poner en riesgo la salud pública (convocatorias virtuales, manifestarse desde los balcones o manifestaciones en vehículos).*

**NOVENO:** *Tras haberse prohibido por Motivos sanitarios las dos grandes manifestaciones la semana pasada, se están convocando este tipo de concentraciones más pequeñas que permite ver una misma causa fragmentada; es decir, muchas concentraciones pero con menos personas.*

*La intención no es la de buscar alternativas que permitan reivindicar la causa (se han realizado en vehículos, de manera virtual o desde los balcones), sino salir a la calle de forma masiva. Así queda demostrado al constatar que el total de concentraciones y manifestaciones para ese fin de semana es de 104, muchas de ellas con volúmenes de asistencia importantes para la situación en la que se encuentra la Comunidad de Madrid.*

**DÉCIMO:** *Con fecha 25 de febrero de 2021 esta Delegación ha solicitado a la Dirección General de Salud Pública de la Consejería de Sanidad el informe sobre estimación del riesgo del acto comunicado. Habiendo sido reiterado el 1 de marzo y teniendo en cuenta el obligado plazo de resolución para permitir a los interesados el recurso al que tienen derecho, toda vez que no se ha recibido el mismo, es obligado para la adecuada ponderación de la decisión resolutoria tener en cuenta los elementos siguientes:*



a) *Que al día de hoy la situación sanitaria respecto al COVID-19 de la Comunidad indicada en sus páginas oficiales es la que se han expuesto en el fundamento sexto, apartados a) y b)*

b) *Que no ha habido variación en los consejos de las autoridades sanitarias expuestos en el punto séptimo, añadiéndose la reciente comunicación del día 2 de marzo de la autoridad profesional pertinente (Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos) haciendo un llamamiento a "la responsabilidad y compromiso de la ciudadanía ante cualquier tipo de convocatoria, manifestación, protesta o concentración que pueda suponer un riesgo para la salud pública de toda la población",*

c) *Que del detallado análisis del acto comunicado, puesto en su contexto temporal y espacial, se deduce una posible coincidencia de concurrencia de otros actos comunicados en los mismos días.*

d) *Que con anterioridad los informes emitidos por la Dirección General de Salud Pública de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid (los últimos recepcionados referidos a manifestaciones masivas del 8 de marzo) vienen especificando que las medidas correctoras y de prevención que proponen las organizaciones , como distancia "... pueden resultar insuficientes teniendo en cuenta la dificultad de mantener el distanciamiento interpersonal en una concentración cuando las personas están de pie y deambulan, quedando únicamente a merced de la protección de la mascarilla y el cuidado con que se haga uso de la misma, lo que podría resultar insuficiente en la situación epidemiológica actual, resultando prioritario proteger la salud pública y evitar la agrupación de personas, siendo por tanto imprescindible reducir la actividad social y la movilidad en la medida de lo posible". Y viene concluyendo, "teniendo en cuenta las circunstancias anteriormente expuestas, especialmente el elevado número de asistentes y la duración prevista de la misma, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.3 del Real Decreto 926/3030, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el 5,4R5-CoV-2, se Informa desfavorablemente sobre la realización de la concentración solicitada por los promotores al inicio de este escrito, desaconsejando su celebración."*

*Aspectos que son necesarios para decidir adecuadamente sobre la celebración de dicho acto y la preservación de la salud pública de la ciudadanía.*

**UNDÉCIMO:** *Teniendo en cuenta la intencionalidad de los colectivos convocantes, de ejercer su derecho a manifestarse en las calles (es el único formato de reivindicación recibido), buscando un gran número de reuniones en diferentes lugares y teniendo en cuenta las circunstancias epidemiológicas actuales (niveles altos de incidencia y la aparición de las nuevas =cepas de COVID), así como los informes que vienen emitiendo las autoridades sanitarias, la celebración de estas concentraciones eleva el riesgo de contagios de una manera exponencial.*

**TERCERO.** En el escrito de demanda, la representación de las entidades promotoras nos relata que, con carácter previo, el Movimiento Feminista de Madrid intentó convocar una manifestación el 8 de marzo entre las 17,30 y 21,00 horas, iniciándose su recorrido en cuatro puntos (Glorieta de Bilbao, Plaza de Emilio Castelar, Plaza Salvador Dalí y Plaza de Neptuno, finalizando en la Plaza del Colón) con una previsión de asistencia de 10.000 personas, Previo Informe de la Consejería de Sanidad el 29 de febrero pasado, la Delegación del Gobierno en Madrid prohibió, por razones de salud pública la referida manifestación, basándose en que el número de asistentes previstos pudiera ser un vector relevante de contagio en atención a los datos epidemiológicos de la Comunidad de Madrid a fecha 25 de febrero de 2021. Con tal motivo, y a la vista del rechazo de la manifestación de Madrid, el Movimiento Feminista comunicó a Delegación del Gobierno el 23 de febrero la intención de celebrar la concentración objeto de este procedimiento en Majadahonda, con la asistencia prevista de unas 100 personas.





El día 4 de marzo de 2021 se notificó la resolución ahora impugnada que prohibía por razones de seguridad pública la concentración de Majadahonda ahora recurrida. Nota la recurrente, que la resolución de 3 de marzo objeto de este recurso, se dictó con omisión del informe de la Comunidad de Madrid en materia de salud pública. Igualmente reseña que los datos epidemiológicos de la Comunidad de Madrid demuestran una notable mejoría, lo cual ha motivado que la propia Comunidad de Madrid haya levantado el 26 de febrero las restricciones que pesaban sobre varias zonas básicas de salud, quedando en la actualidad tres zonas básicas en Madrid con restricciones, así una zona de Leganés, Collado Villalba al completo, Hoyo de Manzanares, san Sebastián de los Reyes, Torrejón de Ardoz y Villanueva del Pardillo.

En orden a la fundamentación de su pretensión, señala que los datos epidemiológicos no evidencian el riesgo extremo en el que se encuentra la Comunidad de Madrid, sino, muy por el contrario, una evolución favorable de la pandemia, que no permitiría su prohibición. Al lado de esto, argumenta que la resolución recurrida utiliza de modo sesgado las declaraciones de las autoridades sanitarias, pues las mismas se están refiriendo a manifestaciones multitudinarias, sin que se contemple la realidad de manifestaciones más pequeñas como la programada en Majadahonda por las entidades convocantes. Por otra parte, señala que los informes en que se basa el acto no demuestran que vaya a haber coincidencia de manifestaciones en el lugar elegido, por ello concluye que la prohibición de la concentración de Majadahonda carecen de soporte técnico sanitario.

Argumenta, en segundo lugar, que se quebranta el juicio de proporcionalidad, exigido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, pues considera, sin negar la importancia de la salud pública ni la gravedad de la pandemia, que la resolución recurrida no contempla otras fuentes más certeras en la evolución de los datos epidemiológicos, y tampoco ha analizado la naturaleza y circunstancia de la concreta concentración de Majadahonda que prohíbe.

Plantea la recurrente, finalmente, como motivo de impugnación de la resolución de la Delegación del Gobierno de Madrid de 3 de marzo de 2021, la discriminación de género.

Recuerda que la Constitución española consagra el derecho a la igualdad de las personas, desdoblándolo en el principio de igualdad y en el de no discriminación, además de otros derechos importantes como el del libre desarrollo de la personalidad. En este sentido, el Estado ha suscrito tratados internacionales importantes como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) que es un documento internacional vinculante que enumera los derechos de todas las niñas y mujeres.

También en este sentido se han desarrollado normas nacionales, cómo podría ser la Ley Orgánica 3/2007 de igualdad efectiva entre mujeres y hombres.”

Hace énfasis al expresar que “Las manifestaciones del 8 de marzo están reivindicando derechos fundamentales cómo la vida digna, la vida sin violencia o la igualdad efectiva. No son una concentración de orden menor, están reivindicando derechos fundamentales. Llama poderosamente la atención qué sean justo estas convocatorias las que se ven limitadas y además se haga sin motivar en la resolución su afectación, cómo ya se ha expuesto en fundamentos anteriores.”



Y, recuerda, datos oficiales a fecha actual, en relación con mujeres que han sido asesinadas por sus parejas o ex parejas.

A modo de conclusión expresa que “Por estos motivos, y por otros, poder reunirse en la calle ejerciendo el derecho a la libre expresión de ideas, resulta ahora más fundamental que nunca, pues hay agentes negando esta violencia. Para las supervivientes de violencias de género poder rodearse de apoyos en las calles resulta importante para el desarrollo de su personalidad.”

**CUARTO.** La representación del Ministerio Fiscal, tras analizar el contenido de la demanda, expresa como la razón de la prohibición de la concentración se basa en imperiosas necesidades de salud pública, derivadas de la situación de pandemia provocada por el COVID-19, indicando la existencia de una situación de conflicto entre derechos de naturaleza constitucional, viéndose concernidos los arts. 15 –y 43– y 21 del texto constitucional, y, ante ese conflicto es procedente en un ejercicio de ponderación otorgar prevalencia al primero, dado que el propio texto constitucional prevé la posibilidad de limitar el derecho de reunión en los supuestos que exista una puesta en peligro para las personas y bienes. Indica el Ministerio Fiscal como la concentración objeto de debate carece de medidas de seguridad para poder garantizar la salud pública, que se ve comprometida en la situación actual. Considera pues que la prohibición de la concentración es proporcionada y ponderada ante la situación actual de riesgo sanitario, sin que quepa cuestionar la motivación del acto, que es suficiente y adecuada, por todo ello terminó interesando la desestimación del recurso.

**QUINTO.** El Sr. Abogado del Estado, tras analizar el régimen de los límites del derecho de reunión, citando – como más abajo hará la Sala– el reciente auto del Tribunal Constitucional de 30 de abril de 2020 (Rec. 2056/20), así como la sentencia de esta Sala y Sección de fecha 30 de abril de 2020 (Rec. 309/2020), se refirió a las concretas circunstancias de la solicitud de concentración del recurrente, así como a la evolución epidemiológica de la enfermedad, analizándose también dichos datos, los cuales han mejorado, pero a la vista del informe “vigía” del Canal de Isabel II (sobre presencia de SARS-Cov-2 en aguas residuales) existe la posibilidad de un repunte en la incidencia de la pandemia.

Sostiene, a su vez que la prohibición de la concentración objeto de este procedimiento no se basa en ellas sino en la evolución epidemiológica de la pandemia, y que sirven a la Administración como criterio de ponderación a la hora de prohibir la manifestación proyectada, poniéndose de manifiesto en el acto recurrido de Delegación del Gobierno, el riesgo que supone para la salud pública la celebración del acto proyectado por la representación del ahora recurrente.

Tras el estudio anterior, la Abogacía del Estado se refirió a las condiciones en que pretendía celebrar el ahora recurrente la proyectada concentración, analizando los elementos facilitados por el mismo, concluyendo como las medidas de seguridad propuestas eran insuficientes, tal y como expresaba la propia resolución impugnada, concluyendo la misma el evidente peligro para la salud pública en los términos solicitados. A su vez, analizaba la Abogacía del Estado la proporcionalidad de la restricción del derecho ejercida por Delegación del Gobierno, concluyendo, de acuerdo con los criterios de esta Sala y Sección



en sentencia de 30 de abril pasado, arriba citada, que la misma era suficientemente proporcionada.

**SEXTO.** Como punto de partida hemos de analizar el contenido del derecho fundamental de reunión y sus límites.

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

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

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

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

Añade la STC 37/2009, de 9 de febrero, FJ 3, que "Debe tenerse presente que el principio del pluralismo político se encuentra fuertemente vinculado con el derecho de libertad de expresión del que, como ya hemos puesto de relieve, es manifestación colectiva



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

Ahora bien, como declara la STC 193/2011, de 12 de diciembre, "el derecho recogido en el art. 21 CE no es un derecho absoluto o ilimitado, sino que, al igual que los demás derechos fundamentales, puede verse sometido a ciertas modulaciones o límites, entre los que se encuentran tanto el específicamente previsto en el propio art. 21.2 CE -alteración del orden público con peligro para personas y bienes-, como aquellos otros que vienen impuestos por la necesidad de evitar que un ejercicio extralimitado del derecho pueda entrar en colisión con otros valores constitucionales (STC 42/2000, de 14 de febrero, F. 2), Límites que, como recordábamos en la STC 195/2003, de 27 de octubre, (F. 7), y todas las que allí se citan, han de ser necesarios «para conseguir el fin perseguido debiendo atender a la proporcionalidad entre el sacrificio del derecho y la situación en la que se halla aquél a quien se impone ... y, en todo caso, respetar su contenido esencial".

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

El Tribunal Constitucional ha expresado en la sentencia nº 170/2008, de 15 de diciembre que "en los casos en los que existan 'razones fundadas' que lleven a pensar que los límites antes señalados no van a ser respetados, la autoridad competente puede exigir que la concentración se lleve a cabo de forma respetuosa con dichos límites constitucionales, o incluso, si no existe modo alguno de asegurar que el ejercicio de este derecho los respete, puede prohibirlo, Ahora bien, para que los poderes públicos puedan incidir en el derecho de reunión constitucionalmente garantizado, ya sea restringiéndolo, modificando las circunstancias de su ejercicio, o prohibiéndolo incluso, es preciso, tal y como acaba de señalarse, que existan razones fundadas, lo que implica una exigencia de motivación de la resolución correspondiente (STC 36/1982, de 16 de junio) en la que se aporten las razones que han llevado a la autoridad gubernativa a concluir que el ejercicio del derecho fundamental de reunión, tal y como se hubo proyectado por su promotor o sus promotores,



producirá una alteración del orden público proscrita en el art. 21.2 CE, o bien la desproporcionada perturbación de otros bienes o derechos protegidos por nuestra Constitución"(STC 195/2003 . de 27 de octubre, FJ 4). " En análogo sentido, STC 37/2009, de 9 de febrero, y STC 24/2015, de 16 de febrero.

A ello añade la STC 193/2011, de 12 de diciembre, que "no basta con que existan dudas sobre si el derecho de reunión pudiera producir efectos negativos, debiendo presidir toda actuación limitativa del mismo el principio o criterio de favorecimiento del derecho de reunión ... de manera que solamente razones convincentes e imperativas pueden justificar las restricciones a esa libertad (STC 170/2008, F. 3)» (STC 96/2010, de 15 de noviembre, F. 3, relativa al ejercicio del derecho de manifestación durante la jornada de reflexión), en aplicación del principio *favor libertatis* . Los actos que introduzcan medidas limitadoras han de fundamentarse, pues, en datos objetivos suficientes derivados de las circunstancias concretas de cada caso (STC 301/2006, 23 de octubre, F. 2). Así también lo ha entendido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, "que ha defendido una interpretación estricta de los límites al derecho de reunión fijados en el art. 11.2 CEDH, de manera que solamente razones convincentes e imperativas pueden justificar las restricciones a esa libertad (STEDH caso Sidiropoulós, de 10 de julio de 1998, § 40)" (STC 236/2007, de 7 de noviembre, F. 6, y STC 37/2009, de 9 de febrero, FJ 3).

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

**SEPTIMO.** Llegados a este punto, es obligado que nos refiramos al muy reciente auto del Tribunal Constitucional de fecha 30 de abril de 2020 (Rec. 2056/2020), que ha sido invocada tanto por la Abogacía del Estado como por el Ministerio Fiscal como doctrina básica que ampara la desestimación del recurso, resolución que es de todo punto relevante, toda vez que analiza las relaciones entre el estado de alarma y el derecho de reunión y manifestación.

Extractamos de esta extensa y cualificada resolución lo siguiente:

*« ... El anterior pronunciamiento ha de ser puesto en conexión con la reiterada jurisprudencia constitucional en relación con el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación, a través de la cual este Tribunal ha establecido criterios muy claros en cuanto a los presupuestos para el ejercicio de tales derechos, los límites y restricciones que pueden imponerse a los mismos, especialmente cuando colisionan con otros derechos o con la protección de otros valores constitucionales, así como las garantías que deben presidir tanto su ejercicio como la posibilidad de introducir modificaciones o limitaciones al mismo y, especialmente, cuando se trata de impedirlo. Así, es de imprescindible cita, en primer lugar, la STC 66/1995, de 8 de mayo , que nos recuerda, ante todo, que el ejercicio del derecho reunión y manifestación se impone por su eficacia inmediata y directa, sin que pueda conceptuarse como un derecho de configuración legal, de manera que el deber de comunicación que establece el art. 8 de la Ley Orgánica 9/1983 no constituye una solicitud de autorización, "sino tan sólo una declaración de conocimiento a fin de que la autoridad administrativa pueda adoptar las medidas pertinentes para posibilitar tanto el ejercicio en libertad del derecho de los manifestantes, como la protección de derechos y bienes de titularidad de terceros, estando legitimada en orden a alcanzar tales objetivos a modificar las condiciones del ejercicio del derecho de reunión e incluso a prohibirlo, siempre que concurran los motivos que la Constitución exige, y previa la realización del oportuno juicio de proporcionalidad*

*... Al igual que los demás derechos fundamentales, el derecho de reunión no es un derecho absoluto o ilimitado, pues la propia Constitución, en su art. 21.2, establece explícitamente, como*



*límite específico al ejercicio de ese derecho fundamental, que ese ejercicio no puede producir alteraciones del orden público con peligro para personas y bienes. Ahora bien, la aplicación de ese límite en relación con el orden público exige como primer presupuesto la existencia de "razones fundadas" de alteración del mismo, siendo preciso que "quien adopta esta decisión debe poseer datos objetivos suficientes, derivados de las circunstancias de hecho concurrentes en cada caso, a partir de los que cualquier persona en una situación normal pueda llegar racionalmente a la conclusión, a través de un proceso lógico basado en criterios de experiencia, que la concentración producirá con toda certeza el referido desorden público".*

*... y que las concentraciones tan sólo pueden prohibirse, en aplicación del límite previsto en el art. 21.2 CE , cuando existan razones fundadas para concluir que de llevarse a cabo se producirá una situación de desorden material en el lugar de tránsito público afectado, entendiéndose por tal desorden material el que impide el normal desarrollo de la convivencia ciudadana en aspectos que afectan a la integridad física o moral de personas o a la integridad de bienes públicos o privados, en el bien entendido que peligro no es sinónimo de utilización de violencia sobre personas y bienes (FJ 3). Todo ello se traduce en una labor de ponderación que han de realizar en cada caso los poderes públicos en función de las circunstancias concurrentes.*

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

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

*...Sobre las premisas anteriores, el examen sobre la verosimilitud de la lesión denunciada se articula en torno a los siguientes argumentos. a) No cabe una prohibición tácita de la celebración de una reunión o una manifestación a pesar de lo que alegan los recurrentes en su demanda de amparo. La STC 193/2011, de 12 de diciembre, se muestra clara cuando establece, y ya hemos hecho referencia a ello, pero vale la pena insistir, que la limitación del ejercicio del derecho de reunión requiere de una motivación específica. Así, "para que los poderes públicos puedan incidir en el derecho de reunión constitucionalmente garantizado, ya sea restringiéndolo, modificando las circunstancias de su ejercicio, o prohibiéndolo incluso, es preciso, tal y como acaba de señalarse, que existan razones fundadas, lo que implica una exigencia de motivación de la resolución correspondiente [...] en la que se aporten las razones que han llevado a la autoridad gubernativa a concluir que el ejercicio del derecho fundamental de reunión, tal y como se hubo proyectado por su promotor o sus promotores, producirá una alteración del orden público proscrita en el art. 21.2 CE , o bien la desproporcionada perturbación de otros bienes o derechos protegidos por nuestra Constitución.*

*...Y en este sentido "no basta con que existan dudas sobre si el derecho de reunión pudiera producir efectos negativos, debiendo presidir toda actuación limitativa del mismo el principio o criterio de favorecimiento del derecho de reunión de manera que solamente razones convincentes e imperativas pueden justificar las restricciones a esa libertad ( STC 170/2008 , FJ 3) ( STC 96/2010, de 15 de noviembre , FJ 3, relativa al ejercicio del derecho de manifestación durante la jornada de reflexión), en aplicación del principio favor libertatis. Los actos que introduzcan medidas limitadoras han de fundamentarse, pues, en datos objetivos suficientes derivados de las circunstancias concretas de cada caso ( STC 301/2006, 23 de octubre , FJ 2)".*



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

... En todo caso, parece obvio que la prohibición de celebrar la manifestación, que se deriva claramente de la resolución judicial impugnada, guarda una relación lógica y de necesidad evidente con la finalidad perseguida por esa misma interdicción: evitar la propagación de una enfermedad grave, cuyo contagio masivo puede llevar al colapso de los servicios públicos de asistencia sanitaria. La adecuación entre la finalidad pretendida por la limitación y la herramienta jurídica empleada en este caso, no parece por tanto inexistente. Y no se trata aquí de garantizar del orden público o de asegurar la no alteración del orden público. Tampoco la declaración del estado de alarma se ha basado en la preservación del orden público, sino en la garantía del derecho a la integridad física y la salud de las personas. Por eso nos encontramos en un escenario en que los límites al ejercicio de los derechos, que indudablemente se dan, se imponen por la necesidad de evitar que un ejercicio extralimitado del derecho pueda entrar en colisión con otros valores constitucionales (STC 42/2000, de 14 de febrero, FJ 2). En este caso los valores de la vida, la salud y la defensa de un sistema de asistencia sanitaria cuyos limitados recursos es necesario garantizar adecuadamente.»

Como vemos, en esta resolución se hace un amplio resumen sobre las características de este derecho fundamental, los presupuestos para su ejercicio, su consideración como derecho no absoluto sino sujeto a limitaciones, sobre todo cuando entra en colisión con otros derechos fundamentales, el carácter sumamente restrictivo de las limitaciones y más aun de las prohibiciones al mismo, la necesidad de motivación ad hoc en aquéllos casos en los que se limite, modifique o prohíba, y que razones de salud pública pueden justificar la limitación, modificación o prohibición del derecho fundamental, en una interpretación amplia del concepto "**razones fundadas de alteración del orden público con peligro para personas o bienes**" a que se refiere el artículo 10 de la L.O 10/1983.

**OCTAVO.** La representación del recurrente se queja de la subjetividad e incongruencia en el juicio de proporcionalidad realizado por la resolución recurrida. Expuesta más arriba la doctrina sobre la motivación específica que resulta exigible en las limitaciones del derecho de reunión por parte de los poderes públicos y constatada su indisoluble unión con el juicio de proporcionalidad que ha de entrañar, que exponemos más adelante, concluye la Sala que la resolución recurrida se encuentra suficientemente motivada.

La resolución administrativa, de acuerdo con las exigencias de motivación que predica la Jurisprudencia del Tribunal Supremo (sentencia de 13 de mayo de 2009 de la Sección Segunda de la Sala Tercera) de los actos administrativos, cumple con la necesidad de exteriorizar las razones por las que se llega a la decisión administrativa, con objeto de permitir su conocimiento por los interesados para la posterior defensa de sus derechos,



otorgándose así racionalidad a la actuación administrativa, y facilitando la fiscalización del acto por los Tribunales.

En particular, la resolución recurrida aporta las razones que han llevado a la autoridad gubernativa a concluir que el ejercicio del derecho fundamental de reunión, tal y como se había proyectado por su promotor, entraña un grave riesgo para la salud pública y, singularmente, para las personas, tanto para los propios manifestantes como para otras personas que pudieran tener accidentalmente contacto con ellos, sobre la base de que es muy probable que de celebrarse al reunión programada se puedan producir contagios entre las personas participantes que luego puedan extenderse entre sus círculos de amistad, profesionales y familiares, incrementando de esta manera la crisis sanitaria por más que se adopten medidas de seguridad, perturbando de manera desproporcionada otros bienes y derechos protegidos por nuestra por nuestra Constitución. Consideración que se vincula con la imperiosa necesidad de evitar la difusión de la pandemia con sus secuelas de contagios, fallecimientos y enfermos.

Finalmente, hemos de traer a colación el principio de precaución o cautela que tiene su origen en las normas europeas de protección del medioambiente y que después se fueron ex-tendiendo a otros sectores como el de la protección de la salud. Se trata de un principio aplicable en todos los casos en los que existan indicios de un potencial un riesgo grave, para el medio ambiente o la salud de las personas. Para su aplicación, no es necesario que la Comunidad científica hay verificado que se trata de un riesgo real y su alcance. La mera verificación de indicios fundados de riesgo grave, obliga a los poderes públicos a tomar las medidas de protección necesarias, para eliminar o disminuir el riesgo, como si ya hubiese sido confirmado el riesgo. En año 1992 se incorporó el principio de precaución en el derecho de la Unión Europea, en el artículo 191.2 TFUE. Posteriormente, en el año 2000 la Comisión Europea dictó la Comunicación sobre criterios de aplicación del principio de precaución (COM 2000). A pesar que las Comunicaciones de la Comisión, carecen de carácter normativo, es decir, carecen de la fuerza vinculante de las normas jurídicas, los criterios de interpretación y aplicación del principio, de la Comisión, son aplicados por otros organismos internacionales o de la UE, incluido el propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Concretamente, en dicha COM 2000, se dice que el principio forma parte de la gestión del riesgo para: “cuando la incertidumbre científica no permite una evaluación completa del riesgo y cuando los responsables consideran que el nivel elegido de protección...de la salud humana...puede verse amenazado”. La primera resolución que acogió este principio fue la STJUE 5/05/1998, en la que se resolvió el caso de las “encefalopatía espongiiforme”. Desde entonces son muchas la sentencia del TJUE que han avalado la aplicación del principio de precaución, en el ámbito de la salud. Entre otras se puede consultar la STJUE de 10 de abril de 2014 ECLI:EU: C:2014: 255, que dice:

*“(...) debe recordarse que, con arreglo a este principio tal como ha sido interpretado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en tanto no se despeje la incertidumbre sobre la existencia o el alcance de riesgos para la salud humana, es posible adoptar medidas de protección sin esperar a que se demuestre plenamente la realidad y la gravedad de tales riesgos...”*

Mientras en la STJUE de 11.07.2013 ECLI: EU:C:2013:465, se acepta su sentencia de 09.09.2011 que decía:

*“... las autoridades públicas competentes tienen la obligación de mantener un elevado nivel de protección de la salud pública”, [...].”*





El principio de precaución fue incorporado a nuestra legislación sanitaria, en la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública (LGSP). Concretamente en los artículos 3 y 27 se reproducen, casi literalmente, las interpretaciones de las instituciones europeas. Tanto es así que el tenor literal del artículo 3.4 dice: “Principio de precaución. La existencia de indicios fundados de una posible afectación grave de la salud de la población, aun cuando hubiera incertidumbre científica sobre el carácter del riesgo, determinará la cesación, prohibición o limitación de la actividad sobre la que concurren”. Mientras el citado artículo 27, dispone que una vez de da el supuesto de hecho de aplicación del principio de precaución, el Estado está obligado a proteger la salud de la población mediante actividades, servicios y medidas que eliminen o disminuyan los riesgos.

En aplicación de la doctrina constitucional expuesta, entendemos que la resolución administrativa se encuentra suficientemente motivada, con independencia de la legítima discrepancia del recurrente con las razones expresadas por la Administración demandada para justificar su decisión. Del examen de las alegaciones efectuadas, se desprende que el recurrente ha conocido los motivos y ello le ha permitido poder oponerse adecuadamente al acto impugnado, ejerciendo con plenitud su derecho de defensa.

Además, los argumentos y consideraciones realizadas por la Administración en sustento de la resolución recurrida constituyen razones convincentes e imperativas para justificar las restricciones impuestas al ejercicio de derecho de reunión, mediante la prohibición de la concentración que nos ocupa, fundándose esta en datos objetivos suficientes derivados de las circunstancias concretas de este caso, propias de la situación de emergencia sanitaria y grave crisis de salud pública en que nos encontramos. En este sentido el fundamento 7º de la resolución impugnada contiene una argumentación basada en razones de índole sanitaria, que, a nuestro juicio no han sido desvirtuadas por las entidades recurrentes. La situación en el ámbito de la Comunidad de Madrid, pese a la relativa mejoría de los datos epidemiológicos, ha mejorado de riesgo extremo a riesgo alto, pero sigue siendo esta Comunidad Autónoma una de las tres cuya tasa de incidencia acumulada es elevada. Al lado de esto, nada se argumenta por la actora sobre el incremento de los contagios ocasionados por las nuevas cepas, únicamente se limita a aseverar que dadas las características de la concentración convocada (100 personas en un único espacio) tales riesgos sanitarios quedan conjurados. Nada se dice del dato de la duración (3 horas), que nuestro juicio es relevante, no se nos aclara cuantas personas formarán parte del servicio de seguridad, ni cómo se puede conseguir que 100 personas permanezcan en la misma postura guardando la distancia interpersonal requerida durante tres horas sin habilitar asientos (no parece razonable sentarse en el suelo como ha sugerido la letrado en el acto de la vista, sobre todo si atendemos a la hora de la concentración que finalizará a las 21 horas). Por ello no tenemos elementos para asegurar, a priori, que será capaz de garantizar las mínimas exigencias de seguridad sanitaria; tampoco se comenta nada sobre lo expresado en el fundamento décimo del acto recurrido, en el que se expresan consideraciones sanitarias a la vez que se refleja en contenido del informe emitido por el Consejo General de Colegios de Médicos, desaconsejando la asistencia a estas concentraciones/manifestaciones por el riesgo que implican para la salud pública de la población en general.

Constatada así la motivación suficiente de la resolución recurrida, procede ahora determinar si la limitación del derecho de reunión que supone ha sido proporcionada al fin perseguido, o si, teniendo en cuenta el principio *favor libertatis* que rige en relación a la



posible restricción de derechos fundamentales, existían vías menos gravosas para conciliar el derecho en cuestión con la protección de la salud pública y los derechos o intereses constitucionalmente protegibles de los ciudadanos.

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

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

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

Por lo que atañe a las extraordinarias circunstancias de crisis de salud pública en que nos encontramos, no es necesario insistir en el hecho de que nuestra sociedad se encuentra gravemente afectada por la pandemia internacional del coronavirus -calificada como la más grave del último siglo- declarada el pasado 11 de marzo por la Organización Mundial de la Salud, que ha provocado un elevadísimo número de ciudadanos a fecha de hoy fallecidos y contagiados, siendo decenas de miles los hospitalizados con patologías graves; hecho notorio de conocimiento general, que ha obligado a la adopción de medidas de muy diversa naturaleza, entre ellas las limitativas del ejercicio de determinados derechos, para reducir la propagación y el contagio del virus y atajar las negativas consecuencias de muy variada índole que traerá consigo. La extraordinaria gravedad de la crisis de salud pública que padece nuestra sociedad y la necesidad proteger la salud de los ciudadanos, ínsita en el derecho a la protección de la salud que proclama el artículo 43 CE, con la adopción de medidas preventivas tendentes a evitar la propagación del virus y la evitación de actuaciones que faciliten su contagio constituye una realidad insoslayable al enfrentarnos al juicio de proporcionalidad que nos ocupa.

Junto a la realidad expuesta, decíamos, ha de considerarse que el juicio de proporcionalidad ha de llevarse a cabo en atención a la forma y las condiciones en que se ha proyectado el ejercicio del derecho fundamental de reunión por los sindicatos promotores, quien en la comunicación realizada a la Delegación del Gobierno se limitan a anunciar su propósito de llevar a cabo una concentración el día 8 de marzo. Por lo que respecta a las medidas de seguridad previstas en el desarrollo de la concentración, tan solo se afirma que se contará con el oportuno servicio de orden, sin que se contemple la adopción de ninguna medida para hacer efectivo el exigible distanciamiento social.



Si con carácter general las exigencias de distanciamiento social por razones de salud pública, necesarias en las extraordinarias circunstancias de pandemia internacional que nos afectan, corren el riesgo de verse seriamente comprometidas cuando se reúne una multitud de personas en el espacio público, resulta evidente que muy probablemente se verían menoscabadas notablemente ante el ejercicio del derecho de reunión en la forma y condiciones pretendidas por el promotor.

En particular, no se ofrecen medidas de seguridad, concretas e idóneas, para garantizar que durante la concentración se mantenga la distancia social mínimamente necesaria o para evitar que algunas personas lleguen a retirarse la mascarilla para apoyar en voz alta los objetivos de la manifestación. La imprecisión de las medidas de seguridad previstas para garantizar la salud pública, especialmente relevantes en el escenario de gravísima pandemia en que nos encontramos, no permite conjurar el alto riesgo de que el desarrollo de una concentración, como la comunicada por el promotor, favorezca la propagación de coronavirus tanto entre los manifestantes como posteriormente a sus familiares y su círculo social, e incluso, a otras personas ajenas al acto o concentración.

**NOVENO.-** Hemos de hacer referencia a los informes que obran en el expediente administrativo debiendo destacar por su relevancia, el Informe de la Jefatura Superior de Policía de fecha 3 de marzo de 2021, que obra en los folios 3 a 15 de expediente administrativo. Es rigurosamente cierto que en el lugar, día y hora convocados por las entidades promotoras no hay previsto otra concentración, pero, a nuestro juicio esa circunstancia no impediría que, de autorizarse esa concentración en Majadahonda, se desbordasen las previsiones de la convocante y el número de asistentes se incrementase exponencialmente. Dicho lo anterior el informe refiere lo siguiente:

*“(…) El presente cuadro es una descripción provisional de los actos que se esperan durante el fin de semana, posiblemente entre actos comunicados y otros convocados por redes sociales aumente dicha cuantificación.*

*De los mismos podemos extraer que el total de concentraciones y manifestaciones llega a 105, de los cuales 59 son manifestaciones y 46 concentraciones.*

*Dicha magnitud de acontecimientos ya implica en sí la dificultad de cobertura policial de los mismos, ya sea desde la óptica de la protección de los derechos fundamentales o el intentar que no existan interconexiones entre ideologías contrarias y enfrentadas.*

## CONCLUSIONES Y VALORACIÓN POLICIAL

1. *Se observa entre los días 5 y 8 de marzo una cuantificación fuera de lugar en el ámbito habitual de celebraciones del derecho de reunión y manifestación; dicho computo excede completamente de los parámetros médico/sanitarios que deberían imperar en un estado de alarma provocado por una pandemia mundial, cuando la lógica sanitaria indica que una de las medidas más efectivas para la lucha contra el Covid-19, estriba en evitar concentraciones de gente, así como mantener una distancia adecuada entre los asistentes, lo que no parece factible con la cuantificación señalada.*

2. *En consonancia a esta evaluación, también se concluye la dificultad de establecer dispositivos policiales bien dimensionados y con capacidad operativa para hacer cumplir las mencionadas normas sanitarias, como son la separación entre asistentes, o el porte de mascarillas obligatorias e incluso el uso de mascarillas homologadas que sean eficaces en estas situaciones. Dichas normas deben ser aplicadas y ejecutadas por el servicio de orden de las manifestaciones o concentraciones, pero, la experiencia policial en este último año, nos ha enseñado que esto no es así*



y que recae en los efectivos policiales dicha labor, en algunos casos, con gran resistencia de los mismos organizadores que lo ven como una injerencia.

3. Aún en la circunstancia de poder intervenir policialmente en las decenas de actos programados la reacción de los asistentes no se puede predecir, pudiendo ser de confrontación contra la policía que intenta hacer cumplir la normativa sanitaria, lo que causaría una problemática grave de orden público y se produciría un conflicto jurídico entre el derecho fundamental de reunión y manifestación y el derecho a la salud pública.

4. Un sistema que se intenta aplicar en estas celebraciones es el fraccionamiento de los manifestantes o concentrados en grupos de personas más pequeñas y que tengan menos impacto en el ámbito de la salud; dicha técnica en ocasiones puede resultar ineficaz (como pudiera ser en las circunstancias presentes), en tanto en cuanto espacios tan emblemáticos como Callao, la Puerta del Sol o Glorieta de Embajadores, están habitualmente llenos de viandantes que se confunden con los concentrados y que no dejan aplicar las distancias de seguridad necesarias para preservar la salud de los asistentes. Por lo que dicha fórmula no se ve factible, desde el momento en que el número de personas asistentes, la franja horaria y el espacio geográfico lo hacen inviable.

5. Se están detectando una serie de convocatorias en redes sociales (algunas de las cuales se describen en las páginas anteriores) que se escapan del control administrativo y de comunicaciones formales y que no pueden ser valoradas en número de asistentes, lugares de celebración exactos e incluso si las mismas se celebrarán o son meras intenciones; pero dichas convocatorias traen consigo en sus mensajes un claro afán de confrontación, problemática que, como se indicaba anteriormente, se acrecienta policialmente al tener que cubrir y dar servicio a un número tan alto de actos.”

Asimismo, hemos de resaltar el informe emitido, en fecha de 3 de marzo de 2021, por la Directora General de la Salud Pública, en el que se refiere lo siguiente:

*“En esta situación de emergencia sanitaria generada por el COVID-19 el presente informe tiene por objeto valorar la incidencia que la concentración propuesta puede tener sobre la salud pública y la transmisión de la enfermedad, teniendo en cuenta especialmente la situación epidemiológica, la población afectada y la adecuación de las medidas propuestas por los organizadores.*

*En este sentido, valorada la propuesta de los organizadores con una duración estimada de 3 horas y una previsión de asistentes de 100 personas en la vía pública teniendo en cuenta la situación epidemiológica en la que se encuentra la Comunidad de Madrid, se informa que debe limitarse la celebración de eventos que comporten concentración de personas con el fin de evitar la propagación del virus y proteger la salud pública.*

*En todo caso se recuerda que debe garantizarse el cumplimiento de las medidas de contención y prevención establecidas, manteniendo en todo momento las distancias de seguridad, la limitación de aforos, las medidas higiénicas y la evitación de aglomeraciones.”*

Igualmente, y en la misma línea, hemos de poner de relieve la documental, que en el acto de la vista, se aportó por el Abogado del Estado, y en concreto, un informe de presencia del SARS-CoV-2 en el agua residual de la Comunidad de Madrid, actualizado a 2 de marzo de 2021, en el que se muestra los gráficos de evolución general en la Comunidad de Madrid, y que evidencian el aumento de la presencia del SARS-CoV-2 en este mes de marzo.

Por otra parte, se aporta un documento que se refiere a la nota de alerta compartida, firmada por trece Sociedades Científicas, según la cual:



*“1.- Consideramos que las actuales circunstancias epidemiológicas son de alto riesgo. Se está produciendo un descenso en el número de hospitalizaciones, pero las actuales cifras de incidencia acumulada y elevada ocupación de las unidades de cuidados intensivos de la Comunidad de Madrid aconsejan insistir en mantener las medidas de prevención de contagios.*

*2.- Por lo anterior, nos parece obligado evitar a fecha de hoy todo tipo de eventos que fomenten aglomeración y aumenten el riesgo de transmisión. Dadas las actuales circunstancias, apoyamos la prohibición o denegación de autorizaciones para reuniones que excedan los límites de las recomendaciones vigentes.”*

Ante las consideraciones expuestas que conjugan, por un lado, la situación de gravísima crisis de salud pública en que se encuentra nuestra comunidad y las exigencias de protección de la salud de los ciudadanos que demanda y, por otro, las concretas condiciones en que se ha programado el ejercicio del derecho de reunión por el promotor, concluye la Sala, utilizando los mismos criterios que en nuestra sentencia de 30 de abril de 2020 (Rec. 309/2020) que la prohibición de la concentración comunicada es: (i) susceptible de conseguir el objetivo propuesto -en este caso la protección de la salud pública y de los ciudadanos, en un escenario de pandemia internacional que implica un grave riesgo para la vida de las personas-; (ii) necesaria por no existir otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia, atendidas las condiciones tan genéricas y amplias en que se proyectó el desarrollo de la concentración y posterior manifestación; y (iii) proporcionada, en sentido estricto, es decir, ponderada o equilibrada por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que protege que perjuicios sobre el derecho de reunión de los manifestantes.

En consecuencia, en las circunstancias actuales y ante las condiciones en que se pretende el ejercicio del derecho fundamental de reunión, cuya tutela se demanda, estima la Sala que dicho ejercicio entra en conflicto con bienes y valores constitucionales, como la salud pública y, más concretamente, la salud, la integridad física y la vida de las personas (artículos 15 y 45 CE), que deben prevalecer frente a aquel, justificando su sacrificio, al amparo de lo previsto en el artículo 21.2 CE y I 1.2 CEDH, en relación con el artículo 10.3 CE, que establece el principio de interpretación de los derechos fundamentales y las libertades públicas que la Constitución reconoce de conformidad con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

**DECIMO.-** Toca, finalmente abordar la cuestión de la discriminación por razón de género que, como colofón, coloca la actora como motivo de la demanda en el fundamento tercero de la misma, y cuyo planteamiento enunciamos en el fundamento 3º in fine de esta sentencia.

Ante esta alegación de discriminación indirecta por razón de sexo, hemos de traer a colación la sentencia dictada por el Tribunal Constitucional 3/2007, de 15 de enero, que señala que:

“Como recordábamos en nuestra STC 253/2004, de 22 de diciembre, FJ 7, el concepto de discriminación indirecta por razón de sexo ha sido elaborado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas con ocasión del enjuiciamiento de determinados supuestos de trabajo a tiempo parcial a la luz de la prohibición de discriminación por razón de sexo del art. 119 del Tratado de la Comunidad Económica Europea (actual art. 141 del Tratado de la Comunidad Europea) y las Directivas comunitarias de desarrollo. Puede resumirse en una fórmula reiterada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en múltiples de sus fallos (entre otras muchas,



SSTJCE de 27 de junio de 1990, asunto Kowalska; de 7 de febrero de 1991, asunto Nimz; de 4 de junio de 1992, asunto Bötzel; o de 9 de febrero de 1999, asunto Seymour- Smith y Laura Pérez), a saber, que “es jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia que el Derecho comunitario se opone a la aplicación de una medida nacional que, aunque esté formulada de manera neutra, perjudique a un porcentaje muy superior de mujeres que de hombres, a menos que la medida controvertida esté justificada por factores objetivos ajenos a cualquier discriminación por razón de sexo”.

La Directiva 76/207/CEE del Consejo, de 9 de febrero de 1976, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo, no define los conceptos de discriminación directa o indirecta. Basándose en el artículo 13 del Tratado de la Comunidad Europea, el Consejo adoptó la Directiva 2000/43/CE, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, y la Directiva 2000/78/CE, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, que definen la discriminación directa o indirecta. La trasposición de las Directivas 2000/43/CE y 2000/78/CE en el Derecho español se verificó por las Leyes 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, y 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales administrativas y del orden social. Posteriormente, en el marco del art. 141.3 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, se adopta la Directiva 2002/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, que modifica la Directiva 76/207/CEE, incluyendo las definiciones de discriminación directa e indirecta por razón de sexo, en la línea de las definiciones contenidas en las Directivas de 2000 citadas. Muy recientemente, la Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (refundición), ha refundido diversas Directivas en la materia, entre ellas la 76/207/CEE modificada por la 2002/73/CE a las que se acaba de hacer referencia.

De este modo, el artículo 14 de esta última Directiva prohíbe cualquier discriminación directa o indirecta por razón de sexo en relación con, entre otras, “las condiciones de empleo y trabajo [art. 14.1 c)]. Por “discriminación directa” se entiende “la situación en que una persona sea, haya sido o pudiera ser tratada por razón de sexo de manera menos favorable que otra en situación comparable” [art. 2.1 a)], en tanto que es “discriminación indirecta”, “la situación en que una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros sitúan a personas de un sexo determinado en desventaja particular con respecto a personas del otro sexo, salvo que dicha disposición, criterio o práctica pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima y que los medios para alcanzar dicha finalidad sean adecuados y necesarios” [art. 2.1 b)].

La prohibición de discriminación directa o indirecta por razón de sexo en el acceso al empleo o una vez empleados, se recoge actualmente de modo expreso en los arts. 4.2 c) y 17.1 de la Ley del estatuto de los trabajadores (LET), redactados conforme a lo dispuesto por el art. 37 de la citada Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.



Este concepto de discriminación indirecta por razón de sexo ya aparecía recogido en el art. 2 de la Directiva 97/80/CE, del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa a la carga de la prueba en los casos de discriminación por razón de sexo. Define la discriminación indirecta en los siguientes términos: “cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutro afecte a una proporción sustancialmente mayor de miembros de un mismo sexo salvo que dicha disposición, criterio o práctica resulte adecuado y necesario y pueda justificarse con criterios objetivos que no estén relacionados con el sexo”. Así el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha entendido que no existía discriminación indirecta por razón de sexo, por estar justificadas las diferencias de trato por motivos de política social, en medidas tales como la no inclusión de los trabajadores a tiempo parcial en alguno de los regímenes de la Seguridad Social (STJCE de 14 de diciembre de 1995, asunto Megner y Schffel) o la falta de cobertura de determinadas prestaciones de Seguridad Social (STJCE de 14 de diciembre de 1995, asunto Nolte).

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre la discriminación indirecta por razón de sexo ha sido acogida por la doctrina del Tribunal Constitucional. La STC 240/1999, de 20 de diciembre (FJ 6), recuerda y resume esta doctrina, señalando que “este Tribunal ha tenido ocasión de reiterar en varias resoluciones que la específica prohibición de discriminación por razón de sexo consagrada en el art. 14 CE, que contiene un derecho y un mandato antidiscriminatorio (STC 41/1999), comprende no sólo la discriminación directa, es decir, el tratamiento jurídico diferenciado y desfavorable de una persona por razón de su sexo, sino también la indirecta, esto es, aquel tratamiento formalmente neutro o no discrimina-torio del que se deriva, por las diversas condiciones fácticas que se dan entre trabajadores de uno y otro sexo, un impacto adverso sobre los miembros de un determinado sexo (STC 198/1996, FJ 2; en sentido idéntico, SSTC 145/1991, 286/1994 y 147/1995)”.

Debe notarse que, como se ha destacado por la jurisprudencia nacional y europea que, cuando el derecho que se dice vulnerado no es el derecho a la igualdad in genere, sino su concreción en el derecho a no ser discriminado por alguno de los motivos expresamente proscritos en el art. 14 CE, no resulta necesario aportar en todo caso un tertium comparationis para justificar la existencia de un tratamiento discriminatorio y perjudicial, máxime en aquellos supuestos en los que lo que se denuncia es una discriminación indirecta. En efecto, en estos casos lo que se compara “no son los individuos”, sino grupos sociales en los que se ponderan estadísticamente sus diversos componentes individuales; es decir, grupos entre los que alguno de ellos está formado mayoritaria-mente por personas pertenecientes a una de las categorías especialmente protegidas por el art. 14 CE, en nuestro caso las mujeres.

Como es lógico, en estos supuestos, cuando se denuncia una discriminación indirecta, no se exige aportar como término de comparación la existencia de un trato más beneficioso atribuido única y exclusivamente a los varones; basta, como han dicho tanto este Tribunal como el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que exista, en primer lugar, una norma o una interpretación o aplicación de la misma que produzca efectos desfavorables para un grupo formado mayoritariamente, aunque no necesariamente de forma exclusiva, por trabajadoras femeninas (trabajadores a tiempo parcial -STJCE de 27 de junio de 1990-, trabajadores con menos de dos años de permanencia en su puesto de trabajo -STJCE de 9 de febrero de 1999-, trabajadores con menos fuerza física -STC 149/1991, de 1 de julio-, etc.).”



Y más recientemente, en relación con la cuestión planteada destacar la sentencia del Tribunal Constitucional, entre otras, la STC 91/2019, de 3 de julio, a cuyo tenor “no se exige aportar como término de comparación la existencia de un trato más beneficioso atribuido única y exclusivamente a los varones, sino que exista, en primer lugar, una norma o una interpretación o aplicación de la misma que produzca efectos desfavorables para un grupo formado mayoritariamente, aunque no necesariamente de forma exclusiva, por mujeres. Y, en segundo lugar, se requiere que los poderes públicos no puedan probar que la norma que dispensa una diferencia de trato responde a una medida de política social, justificada por razones objetivas y ajenas a toda discriminación por razón de sexo. En suma, como afirmamos en la STC 253/2004, “en estos supuestos, para que quepa considerar vulnerado el derecho y mandato antidiscriminatorio consagrado en el art. 14 CE debe producirse un tratamiento distinto y perjudicial de un grupo social formado de forma claramente mayoritaria por mujeres, respecto de bienes relevantes y sin que exista justificación constitucional suficiente que pueda ser contemplada como posible límite al referido derecho” (FJ 7).

Las consideraciones expresadas por la recurrente en su demanda en relación con la que considera discriminación por razón de género como consecuencia de la prohibición de la concentración comunicada, no pueden ser valoradas en el sentido que pretende habida cuenta de que los motivos básicos de denegación de la concentración se centran en razones de salud pública, razones que, como hemos venido exponiendo a lo largo de la presente resolución consideramos que no han sido desvirtuadas.

No se aporta, por otra parte, término válido que de comparación que permita vislumbrar que en el presente caso la denegación de la concentración solicitada se haya basado implícitamente en razones distintas de las razones de salud pública que preocupan a todos los ciudadanos y ciudadanas por igual. Los datos que se expresan por la recurrente en su recurso en relación con los datos oficiales de víctimas mortales por violencia de género, tampoco se valoran por la actora en la fundamentación jurídica del recurso por ella interpuesto, en relación con la concreta motivación expresa y expresada en la resolución de la Delegación de Gobierno, de tal manera que permanecen inexplicadas sus alegaciones respecto de la incidencia que dicha resolución pudiera tener respecto del derecho a la igualdad de las personas.

Todo lo anterior nos lleva, necesariamente, a la desestimación del presente recurso formulado por la Procuradora de los Tribunales Sra. D<sup>a</sup> Virginia Sánchez de León y Herencia en nombre de D<sup>a</sup> Gloria Silvero Salguero en su calidad de representante de Comisión Feminista 8M/ Coordinadora Feminista de Majadahonda contra la resolución de fecha 3 de marzo de 2021 dictada por el Sr. Delegado del Gobierno en Madrid por la que se acordó, por razones de salud pública, la prohibición de la concentración que había sido convocada por Comisión Feminista 8M/ Coordinadora Feminista de Majadahonda para el 8 de marzo de 2021 entre las 18.00 y las 21,00 horas en el Parque de Colón de Majadahonda (explanada frente a la calle de Santa Bárbara),, resolución que se confirma.

**UNDECIMO.** No ha lugar a imponer las costas dada las dudas inherentes a la ponderación de las circunstancias del caso en un Procedimiento Especial para la Protección del Derecho Fundamental de Reunión (artículo 139.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de esta Jurisdicción).





**VISTOS** los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación, en nombre del Rey, por la potestad que nos confiere la Constitución Española,

## **FALLAMOS**

**DEBEMOS DESESTIMAR y DESESTIMAMOS íntegramente el recurso interpuesto por la Procuradora de los Tribunales Sra. D<sup>a</sup> Virginia Sánchez de León y en nombre D<sup>a</sup> Gloria Silvero Salguero en su calidad de representante de Comisión Feminista 8M/ Coordinadora Feminista de Majadahonda contra la resolución de fecha 3 de marzo de 2021 dictada por el Sr. Delegado del Gobierno en Madrid por la que se acordó, por razones de salud pública, la prohibición de la concentración que había sido convocada por Comisión Feminista 8M/ Coordinadora Feminista de Majadahonda para el 8 de marzo de 2021 entre las 18.00 y las 21,00 horas en el Parque de Colón de Majadahonda (explanada frente a la calle de Santa Bárbara), resolución que, por no ser contraria a derecho se confirma. No hacemos pronunciamiento en orden a las costas causadas en este procedimiento.**

Expídanse por la Sra. Letrado de la Administración de Justicia las copias y testimonios que fueren precisos de esta resolución archivándose el original en el legajo especial de sentencias que en esta Sección se custodia conforme lo establecido en el art. 256 de la L.O.P.J.

Notifíquese la presente resolución con arreglo a lo dispuesto en el art. 248 de la L.O.P.J. expresando que contra la misma no cabe recurso alguno ordinario por así disponerlo el art. 122.2 de la LJCA.

Así por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos en nombre de S.M. el Rey de España.





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

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



La autenticidad de este documento se puede comprobar en [www.madrid.org/cove](http://www.madrid.org/cove) mediante el siguiente código seguro de verificación: **1055513207782992148301**

