

EL DERECHO DE REUNIÓN

Miguel Ángel PRESNO LINERA*

Resumen

Desde la entrada en vigor de la Constitución el derecho de reunión se ha venido ejerciendo sin angosturas merced a su amplio reconocimiento normativo y a la doctrina emanada del Tribunal Constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. No obstante, la pandemia de COVID-19 está suponiendo, en España y en otros países de nuestro entorno, una importante prueba de resistencia por la necesidad de compatibilizar la puesta en práctica de este derecho con la obligada protección de los derechos a la salud y a la integridad personal, que podrían verse menoscabados si el carácter colectivo que presupone el ejercicio del derecho de reunión no se ve acompañado de las necesarias medidas de garantía para los otros derechos. En las siguientes páginas estudiamos las respuestas legales y jurisprudenciales que se han dado a esa exigencia en el último año, tratando de exponer la que consideramos mejor doctrina.

Palabras clave

Derechos fundamentales, derecho de reunión, derecho a la vida, derecho a la integridad personal, COVID-19.

Abstract

Since the adoption of the Spanish Constitution, the right of assembly has been freely exercised thanks to its broad legal recognition and the Constitutional Court and the European Court of Human Rights respectful case-law on this matter. However, the COVID-19 pandemic, in Spain and other countries around us, has been an important resistance test since it demands to balance the exercise of this right and the protection of the right to health and personal integrity. These rights could be undermined if the exercise of the right of assembly, which is by its own nature collective, is not accompanied by some measures that guarantee other competing rights. In the following pages it will be studied the legal and

* Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo; presnolinera@gmail.com.

jurisprudential responses that have been given on this regard the last year, trying to explain the one we consider to be the best doctrine.

Keywords

Fundamental rights, right of assembly, right to life, right to personal integrity, COVID-19.

SUMARIO: I. Presentación: teoría y práctica del derecho de reunión. II. Estado de alarma por COVID-19 y derecho de reunión. III. El auto del Tribunal Constitucional 40/2020, de 30 de abril. IV. Algunas consideraciones sobre la limitación de la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados durante el estado de alarma. V. A modo de breve conclusión. VI. Bibliografía.

I. PRESENTACIÓN: TEORÍA Y PRÁCTICA DEL DERECHO DE REUNIÓN

COMO es sabido, la Constitución española (CE) garantiza en su artículo 21 «el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa. En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que solo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes» (1). Pues bien, en este primer apartado expondremos, a partir de la jurisprudencia española e internacional, el «estado de la cuestión» sobre

(1) Enlaza este precepto con lo previsto en el más amplio artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), y también guarda relación con el artículo 12 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), aunque estos dos últimos incluyen, además, la libertad de asociación.

Con carácter general, véanse, sobre el derecho de reunión, los estudios de GAVARA DE GARA, J. C., *El sistema de organización del derecho de reunión y manifestación*, McGraw-Hill, Madrid, 1997; del mismo autor, «Artículo 21», en *Comentarios a la Constitución española. 40 aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, tomo I, pp. 497 ss.; GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Derecho de reunión y manifestación*, Civitas, Madrid, 2002; TORRES MUÑOZ, I., *El derecho de reunión y manifestación*, Civitas, Madrid, 1991; BILBAO UBILLOS, J. M., «La libertad de manifestación a examen: ¿una alarma justificada?», *La constitución política de España: estudios en homenaje a Manuel Aragón Reyes*, CEPC, Madrid, 2016, pp. 525-548; Díez PICAZO, L. M., «Artículo 21», *Comentarios a la Constitución española*, BOE/Tribunal Constitucional, Madrid, Tomo I, 2018, pp. 646 ss. Sobre el alcance del derecho de reunión en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, *Guide on Article 11 of the European Convention on Human Rights* (https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_11_ENG.pdf); BILBAO UBILLOS, J. M., «Las libertades de reunión y asociación: algunas vacilaciones en una trayectoria de firme protección (art. 11 CEDH)», García Roca/Santolaya (coords.) *La Europa de los Derechos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos*, CEPC, Madrid, 2014, Tercera edición, pp. 511-551.

el derecho de reunión empezando por recordar la extraordinaria importancia de este derecho en un Estado democrático en la medida en que está estrechamente vinculado al ejercicio de la libertad de expresión; en este sentido, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) tiene dicho que «la protección de las opiniones y la libertad de expresarlas es uno de los objetivos de las libertades de reunión y asociación recogidos en el artículo 11 (asunto *Partido de Libertad y Democracia c. Turquía*, de 8 de diciembre de 1991, § 37) y, al igual que aquéllas, «la libertad de reunión como la recoge el artículo 11 del Convenio, protege una manifestación que moleste u ofenda a las personas opuestas a las ideas o reivindicaciones que esté intentando conseguir» (asuntos *Plataforma «Arzte für das Leben» c. Austria*, de 21 de junio de 1988, § 32, y *Stankov y United Macedonian Organisation Ilinden contra Bulgaria*, de 2 de octubre de 2001, §§ 85 y 86).

Las reuniones protegidas por el CEDH se definen por un determinado objetivo común de las personas participantes (*Navalnyy c. Rusia*, sentencia de la Gran Sala de 15 de noviembre de 2018, § 110), que puede tener un carácter esencialmente político, social, cultural, religioso...

La libertad de reunión incluye el derecho a elegir la hora, la fecha, el lugar y la forma de reunión, dentro de los límites establecidos por el artículo 11.2 (asunto *Sáska c. Hungría*, de 27 de noviembre de 2012, § 21). Por este motivo, en los casos en que el lugar de una reunión es de importancia crucial para los participantes, la orden procedente de la autoridad pública dirigida a modificarlo puede constituir una injerencia en el ejercicio del derecho (caso *Lashmankin y otros c. Rusia*, de 7 de febrero de 2017, § 405), si bien el derecho no incluye de forma automática la facultad de ejercerse en cualquier espacio de dominio público (*Appleby y otros c. Reino Unido*, de 6 de mayo de 2003, § 47), por lo que la prohibición de celebrar reuniones en determinados lugares y por motivos de seguridad no es incompatible con el artículo 11.

El derecho a la libertad de reunión pacífica entraña obligaciones tanto negativas como positivas para los Estados parte en el CEDH (*Öllinger c. Austria*, de 29 de junio de 2006, § 35), que no solo deben abstenerse de imponer restricciones indebidas sino que también deben proteger ese derecho y es que, si bien el artículo 11 tiene por objeto esencialmente proteger a las personas contra la injerencia arbitraria de las autoridades públicas, también puede dar lugar a obligaciones positivas para garantizar el goce efectivo de esos derechos frente a otros (*Kudrevičius y otros c. Lituania*, sentencia de la Gran Cámara de 15 de octubre de 2015, § 158; *Djavit An c. Turquía*, de 20 de febrero de 2003, § 57). Y esa obligación positiva de garantizar el disfrute efectivo de la libertad de reunión reviste especial importancia para las personas cuyas opiniones son impopulares o que pertenecen a minorías, ya que son más vulnerables a la intimidación (*Bączkowski y otros c. Polonia*, de 3 de mayo de 2007, § 64).

Las autoridades internas tienen el deber de tomar las medidas necesarias para garantizar el buen desarrollo de cualquier manifestación legal y, al mismo tiempo, la seguridad de todos los ciudadanos, para lo que disponen de un amplio margen de discrecionalidad en la elección del método a utilizar. En particular, el TEDH ha subrayado la importancia de las medidas de seguridad preventivas, con el fin de garantizar el buen desarrollo de las manifestaciones, reuniones o encuentros, ya sean políticos, culturales o de otro tipo (*Oya Ataman c. Turquía*, de 5 de diciembre de 2006, § 39).

Como la gran mayoría de derechos, también el de reunión está sometido a restricciones que, no obstante, y de acuerdo con el artículo 11.2 CEDH, deben estar previstas en una ley y ser medidas 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.

Las medidas limitativas del derecho deben responder a una «necesidad social apremiante» y ser proporcionadas al «objetivo legítimo», y las razones invocadas por las autoridades nacionales para justificarlas deben ser «pertinentes y suficientes». Además, hay que distinguir las restricciones al derecho de reunión basadas en el contenido de las que tienen una naturaleza técnica.

En cuanto a las primeras, el artículo 11 garantiza una fuerte protección a las manifestaciones públicas que forman parte de la vida política nacional o local y hay pocas situaciones en las que se pueda prohibir legítimamente una reunión sobre la base de la sustancia del mensaje que los participantes se proponen transmitir: las autoridades no deben contar con la facultad de prohibir una manifestación basándose en considerar el «mensaje» de los manifestantes como erróneo o inadecuado, especialmente cuando es el facultado para limitar o prohibir la reunión pública en cuestión el que está principalmente en el punto de mira de los críticos. El TEDH somete las restricciones de la libertad de reunión basadas en el contenido al control más estricto (caso *Navalnyy c. Rusia*, ya citado § 134; *Primov y otros c. Rusia*, de 12 de junio de 2014, §§ 134-135). Y es que en una sociedad democrática basada en el estado de derecho, las ideas que desafían el orden establecido y cuya realización se defiende por medios pacíficos deben tener la oportunidad adecuada de expresarse mediante el ejercicio de la libertad de reunión y otros medios lícitos (*Stankov y Organización Macedonia Unida Ilinden c. Bulgaria*, de 2 de octubre de 2001, § 97; *Sergei Kuznetsov c. Rusia*, de 23 de octubre de 2008, § 45).

Respecto a las segundas, una prohibición general de las manifestaciones solo puede justificarse si existe un riesgo real de que den lugar a disturbios que no puedan evitarse con otras medidas menos estrictas. Y el TEDH ha reiterado que la injerencia en el ejercicio de la libertad de reunión pacífica no tiene por qué equivaler a una prohibición absoluta, legal o *de facto*, sino que puede consistir en otras medidas diversas adoptadas por las autoridades (asunto *Laguna Guzmán c. España*, de 6 de octubre de 2020, § 40).

En la misma línea, el Tribunal Constitucional (STC 193/2011, de 12 de diciembre, FJ 3), también ha insistido en que:

«el derecho de reunión –del que el derecho de manifestación es una vertiente (STC 96/2010, de 15 de noviembre, FJ 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)... Existe, pues, una estrecha vinculación entre el derecho de reunión y manifestación y el derecho a la libre expresión... 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.»

Finalmente, el derecho fundamental de reunión es, de conformidad con el artículo 55.1 CE, susceptible de ser suspendido «cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio en los términos previstos en la Constitución», lo que excluye, como es obvio, su suspensión en los supuestos de declaración del estado de alarma. Ahora bien, este derecho, como la inmensa mayoría, no es 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 artículo 21.2 CE –alteración del orden público con peligro para personas y bienes–, como aquellos otros que vienen impuestos por la necesidad de evitar que un ejercicio extralimitado del derecho pueda entrar en colisión con otros valores constitucionales (STC 42/2000, de 14 de febrero, FJ 2). Límites que... 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» (STC 193/2012, FJ 3).

En la muy reciente STC de 30 de junio (sin asignación de número al cerrar estas páginas, caso «Aturem el Parlament») el TC ha insistido en que «dado que las reuniones y manifestaciones son, en muchas ocasiones, espacios de visibilización de intereses no satisfechos y de reivindicación, la exigencia del carácter pacífico de la reunión sirve también para excluir del ámbito constitucionalmente tutelado las reuniones y manifestaciones durante las que se alcancen de forma generalizada determinados niveles de ejercicio intencional de violencia, en particular, cuando se den excesos agresivos de cierta intensidad contra las personas o los bienes...» (FJ 4.b). El TC concluye (FJ 5.c) que «no cabe considerar ejercicio legítimo de la libertad de expresión, reunión o manifestación a aquellos mensajes que, por su contenido o por la forma de expresarlos, incorporen amenazas o intimidaciones a los demás, es decir, aquellos casos en que los derechos se ejerciten de forma desmesurada y exorbitante en atención al fin al cual la Constitución le concede su protección preferente».

II. ESTADO DE ALARMA POR COVID-19 Y DERECHO DE REUNIÓN

Como es bien sabido, el 14 de marzo de 2020 se aprobó el Real Decreto 463/2020 «por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19», en el que no se limitó de manera expresa el derecho de reunión. Y el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, prevé, expresamente, que «las reuniones en lugares de tránsito público y las manifestaciones realizadas en ejercicio del derecho fundamental regulado en el artículo 21 de la Constitución podrán limitarse, condicionarse o prohibirse cuando en la previa comunicación presentada por los promotores no quede garantizada la distancia personal necesaria para impedir

los contagios» (art. 7.3). En suma, con carácter general, no está limitado el derecho de reunión (2).

Y es que durante la vigencia del estado de alarma sigue operando el resto del ordenamiento constitucional: en lo que afecta al derecho de reunión, hemos visto que la CE dispone (art. 21.2) que «en los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que solo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes»; por su parte, la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, establece (art. 10) 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 manifestación o, en su caso, proponer la modificación de la fecha, lugar, duración o itinerario de la reunión o manifestación».

A este respecto, también existe una doctrina jurisprudencial consolidada, de la que es buena prueba la ya citada STC 193/2011; en el mismo FJ 3 se puede leer que:

«... el derecho recogido en el artículo 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 artículo 21.2 CE –alteración del orden público con peligro para personas y bienes–, como aquellos otros que vienen impuestos por la necesidad de evitar que un ejercicio extralimitado del derecho pueda entrar en colisión con otros valores constitucionales (STC 42/2000, de 14 de febrero, FJ 2). Límites que, como recordábamos en la STC 195/2003, de 27 de octubre, (FJ 7), y todas las que allí se citan, han de ser necesarios “para conseguir el fin perseguido debiendo atender a la proporcionalidad entre el sacrificio del derecho y la situación en la que se halla aquél a quien se impone... y, en todo caso, respetar su contenido esencial”.

Por ello, la limitación del ejercicio del derecho de reunión requiere de una motivación específica. Así, “para que los poderes públicos puedan incidir en el derecho de reunión constitucionalmente garantizado, ya sea restringiéndolo, modificando las circunstancias de su ejercicio, o prohibiéndolo incluso, es

(2) Sobre esta cuestión, y a propósito del estado de alarma declarado por el Decreto 463/2020, de 14 de marzo, pueden verse los estudios de ARNALDO ALCUBILLA, E., «Salus populi est lex, sed lex superior est constitutio. El ejercicio del derecho de manifestación en el estado de alarma», *Diario La Ley*, núm. 9645, 19 de mayo de 2020; BILBAO UBILLOS, J. M., «La libertad de reunión y manifestación en tiempos de pandemia» en BIGLINO CAMPOS, P., y DURÁN ALBA, J. F., *Los Efectos Horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional*, Colección Obras colectivas, Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza. DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC20.0013>; COTINO HUESO, L., «Confinamientos, libertad de circulación y personal, prohibición de reuniones y actividades y otras restricciones de derechos por la pandemia del Coronavirus» en *Diario La Ley*, núm. 9608, Sección Doctrina; ITUREN-OLIVER, A./ESTEVE-SEGARRA, A., «El ejercicio del derecho de manifestación (sindical o no) durante la pandemia por el COVID-19», *Trabajo y Derecho. Monográfico 12/2020*, núm. 12, 2020; PRESNO LINERA, M. Á., «El derecho de reunión durante el estado de alarma sanitaria por COVID-19», en Garrido López, C. (coord.) *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021. DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC21.0005>; RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., «Estado de alarma y derecho de manifestación del sindicato», *Derecho de las relaciones laborales*, núm. 6, pp. 673-774; VELASCO CABALLERO, F., «Libertades públicas durante el estado de alarma por la COVID-19», en Blanquer, D. (coordinador), *COVID-19 y Derecho Público (durante el estado de alarma y más allá)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 79-133, en particular, pp. 121-128.

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 artículo 21.2 CE, o bien la desproporcionada perturbación de otros bienes o derechos protegidos por nuestra Constitución” (STC 195/2003, de 27 de octubre, FJ 4). Y en este sentido “no basta con que existan dudas sobre si el derecho de reunión pudiera producir efectos negativos, debiendo presidir toda actuación limitativa del mismo el principio o criterio de favorecimiento del derecho de reunión... de manera que solamente razones convincentes e imperativas pueden justificar las restricciones a esa libertad (STC 170/2008, FJ 3)” (STC 96/2010, de 15 de noviembre, FJ 3, relativa al ejercicio del derecho de manifestación durante la jornada de reflexión), en aplicación del principio *favor libertatis*. Los actos que introduzcan medidas limitadoras han de fundamentarse, pues, en datos objetivos suficientes derivados de las circunstancias concretas de cada caso (STC 301/2006, 23 de octubre, FJ 2)».

Por tanto, y con carácter general, durante la vigencia del estado de alarma, por cualquiera de los motivos que contempla la L. O. 4/1981 en su artículo 4, y ante la notificación de que se va a celebrar una reunión o una manifestación, cabría que, por parte de la autoridad administrativa competente, se acordara alguna de las medidas previstas en el artículo 10 de la L. O. 9/1983: «... prohibir la reunión o manifestación o, en su caso, proponer la modificación de la fecha, lugar, duración o itinerario de la reunión o manifestación» y ello con el objetivo 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).

Para ello, como ya se ha apuntado, es preciso 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 artículo 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).

El TC ha añadido, en relación a la existencia de «razones fundadas», que no basta la mera sospecha o la posibilidad sino 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 –naturalmente, con toda la certeza o la seguridad que puede exigirse a un razonamiento prospectivo aplicado al campo del comportamiento humano. En cualquier caso... si existen dudas sobre la producción de estos efectos, una interpretación sistemática del precepto constitucional lleva a la necesaria aplicación del principio de *favor libertatis* y a la consiguiente imposibilidad de prohibir la realización de la concentración» (STC 163/2006, de 22 de mayo, FJ 2).

Y, en lo que respecta a la proporcionalidad de las medidas, en la misma STC 163/2006 se advierte que la autoridad debe acordar:

las «adecuadas para garantizar que las concentraciones puedan llevarse a cabo en los lugares y horas programados sin poner en peligro el orden público; desviando, por ejemplo, el tráfico por otras vías o prohibiendo la ocupación prolongada de las calzadas y disponiendo los instrumentos necesarios para hacer efectiva tal prohibición. Solo podrá restringirse el ejercicio del derecho de reunión cuando estas medidas preventivas resulten imposibles de adoptar, o sean infructuosas para alcanzar el fin propuesto –por ejemplo porque no permitan hacer accesible la zona afectada–, o sean desproporcionadas –por ejemplo, cuando los posibles itinerarios alternativos supongan retrasos o rodeos irrazonables.

... incluso en los supuestos en los que existan razones fundadas de que una concentración puede producir alteraciones del orden público con peligro para personas y bienes, la autoridad gubernativa, aplicando criterios de proporcionalidad, antes de prohibirla deberá utilizar, si ello es posible, la facultad que le reconoce el artículo 10 de la Ley Orgánica 9/1983 y proponer las modificaciones de fecha, lugar o duración al objeto de que la reunión pueda celebrarse.

Es esta última, sin embargo, una facultad que la Administración no puede ejercer de forma totalmente discrecional (STC 36/1982), y que viene condicionada por la programación realizada por los promotores. Esto hará que, en ocasiones, la utilización de esta facultad de introducir modificaciones resulte vedada o, cuando menos, sometida a importantes condicionamientos. Por ejemplo, respecto a las alteraciones relativas al lugar de concentración o manifestación, la autoridad gubernativa deberá tener presente que este elemento objetivo configurador del derecho de reunión tiene en la práctica un relieve fundamental ya que está íntimamente relacionado con el objetivo de publicidad de las opiniones y reivindicaciones perseguido por los promotores por lo que ese emplazamiento condiciona el efectivo ejercicio del derecho. En realidad, en ciertos tipos de concentraciones el lugar de celebración es para los organizadores la condición necesaria para poder ejercer su derecho de reunión en lugares de tránsito público, puesto que del espacio físico en el que se desenvuelve la reunión depende que el mensaje que se quiere transmitir llegue directamente a sus destinatarios principales. Esto acontece, por ejemplo, en los supuestos en los que los reunidos pretenden hacer llegar sus opiniones o sus reivindicaciones, no solo a la opinión pública en general o a los medios de comunicación, sino muy particularmente a determinadas entidades o, mejor, a determinadas personas que ocupan cargos en las mismas. La posibilidad de realizar la concentración en un lugar próximo a la sede de las entidades afectadas y en un horario de trabajo se convierte, en estos casos, en factores determinantes a la hora de ejercer el derecho de reunión. Naturalmente, de ello no se infiere que, en estos supuestos, este tipo de concentraciones siempre deba poder celebrarse en los lugares programados por los organizadores, pero sí puede influir, como veremos, en la facultad de ofrecer alternativas por parte de la autoridad gubernativa.

Es más, incluso en los casos en los que los reunidos no pretendan comunicar sus opiniones a unos destinatarios específicos sino a la opinión pública en general, el lugar de la concentración no puede considerarse en absoluto indiferente y, en consecuencia, tampoco cabe hablar de discrecionalidad de la Administración al ofrecer lugares alternativos. Con ello no se trata solo de afirmar que el lugar propuesto debe tener suficiente tránsito público como para garantizar la publicidad que constituye uno de los elementos esenciales

del contenido del derecho, sino que ese lugar debe garantizar una repercusión pública –en número y características de los destinatarios, es decir, de quienes pueden tener noticia de la reunión, incluidos los medios de comunicación– que se aproxime al máximo a la que pretendían alcanzar los promotores en el lugar por ellos programado» (FJ 3).

Pues bien, esta línea argumental es la que siguió la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de Aragón en su sentencia 151/2020, de 30 de abril, en la que resolvió el recurso interpuesto por la Intersindical de Aragón contra la resolución de la Subdelegación del Gobierno en Zaragoza de 22 de abril de 2020 en la que acordó prohibir la celebración de una manifestación comunicada para el 1 de mayo de 2020 (3).

En la sentencia, luego de descartar la limitación del derecho de reunión durante la vigencia del estado de alarma, así como también el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad a propósito del contenido del artículo 7 del Decreto 463/2020, el TSJ sostuvo, a nuestro juicio con buen criterio, que lo que «debe explicar la Administración al prohibir la manifestación en cuestión, más allá de invocar de manera genérica la necesidad de combatir la pandemia, es en qué medida, en el caso concreto, limitada la participación a sesenta personas y todos ellos en vehículos individuales, puede suponer un riesgo objetivo y cierto de contagio y propagación de la enfermedad y esto es lo que no hace» (FJ 5). A continuación el TSJ dice:

«Antes bien, la Administración sostiene su decisión en dos valoraciones genéricas que son dos conjeturas. La primera es que “en las circunstancias actuales, es un hecho notorio que es completamente seguro que se produzcan contagios entre las personas participantes que luego puedan extenderse entre sus círculos de amistad, profesionales y familiares, incrementando de esta manera la crisis sanitaria por más que se adopten medidas de seguridad”. Tal enunciado genérico se hace sin contrastarlo con el modo de manifestación propuesto, según el cual se hará en coche, con una persona por coche, y con motocicletas o bicicletas. No se explica cómo han de producirse, si cada uno va con la protección prevista, seguros casos de contagio... Es decir, ni se ha justificado una afirmación tan categórica, según la cual de nada servirían los elementos de protección, ni, ante una afirmación tan rotunda, se ha propuesto una alternativa.

En cuanto a la afirmación de que podría haber problemas de orden público por parte del resto de los ciudadanos, confinados, es una mera conjetura... En cualquier caso, precisamente para garantizar el libre y seguro ejercicio de los derechos fundamentales del ciudadano están los Poderes Públicos, en general, y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en particular. ... la Administración se ha limitado a prohibir, sin hacer propuesta alguna de modificación o de imposición de condiciones y sin motivar con base en argumentos contrastados la inadecuación de la propuesta realizada, más allá de formular dos conjeturas ayunas de sostén probatorio y de contraste con la concreta solicitud realizada.»

(3) Véanse los comentarios a esta resolución de ARNALDO ALCUBILLA, E., «Salus populi est lex, sed lex superior est constitutio. El ejercicio del derecho de manifestación en el estado de alarma», *Diario La Ley*, pp. 3 ss., y BILBAO UBILLOS, J. M., «La libertad de reunión y manifestación en tiempos de pandemia...», p. 4.

El TSJ anuló la resolución administrativa y declaró procedente la comunicación de manifestación organizada para el Primero de Mayo en las condiciones declaradas por la entidad promotora: «participación de sesenta ciudadanos, en vehículo particular, cubierto, turismo, con un único ocupante en cada uno, sin que sea admisible la participación en otro tipo de vehículo no cubierto, esto es, motocicleta o bicicleta...» (FJ 6).

En la misma línea, el TSJ de Navarra, en la sentencia 69/2020, de 30 de abril, estimó (FJ 5.º) que:

«considerar el contexto de la actual crisis sanitaria existente, no puede significar que la Autoridad competente impida absolutamente el ejercicio de derecho de reunión. Dicho de otro modo no puede llevar a la Administración, en la práctica, en todo caso, y de plano, a la denegación de la concentración estática y reducida que nos ocupa, so pena de dejar el derecho de reunión vacío de contenido; lo que se deduce de la resolución administrativa es que, habida cuenta de que existe decretado estado de alarma, en ningún caso se podría autorizar una manifestación. Se concluye en la tesis de la parte demandada, y así se expresó en la vista, que el derecho de manifestación y reunión no está suspendido, pero que en la práctica no puede ejercerse en ningún caso debido a la pandemia. Esta Sala no comparte esta tesis porque se ha decidid en atención al contexto señalado, sí, pero también a la luz de la CE cuya aplicación no ha sido desplazada ni suspendida durante el estado de alarma... si hay peligro de contagio como parece defender la Delegación del gobierno hay que justificarlo debidamente ponderando y valorando de modo suficiente las circunstancias concurrentes...»

La sentencia concluyó (FJ 6.º) que:

«... ha de estimar el recurso, en tanto que la Administración, al socaire del estado de alarma, niega en todo caso el ejercicio del derecho de reunión, y no pondera *ad casum* la reducción al mínimo de los riesgos sanitarios que se podrían producir, a la vista, precisamente del diseño de concentración para la que se hace la comunicación y que ahora nos ocupa.

La concentración solicitada, en los términos comunicados, es estática, es corta en el tiempo y es cuantitativamente reducida en su participación pudiéndose controlar de manera efectiva... las medidas de seguridad ofrecidas y las exigidas por la Autoridades Sanitarias de cumplimiento obligatorio. Todo ello va a determinar la revocación de la prohibición de la concentración solicitada dado en que la misma, por sus características concretas ya expuestas, no revisite ni supone alteración fundada del orden público...»

III. EL AUTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 40/2020, DE 30 DE ABRIL

El mismo día que las citadas sentencias de los TSJ de Aragón y Navarra se conoció el Auto del Tribunal Constitucional (ATC) 40/2020, que inadmitió a trámite el recurso de amparo promovido por la Central Unitaria de Trabajadores/as (CUT) contra la sentencia 136/2020 de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ de Galicia y contra la resolución de 21 de abril de 2020 de la Subdelega-

ción del Gobierno de Pontevedra en relación con la celebración de una manifestación el 1 de mayo de 2020 en Vigo.

Se trata, hasta ahora, de la única resolución del TC vinculada a la declaración del estado de alarma y llama la atención este Auto de inadmisión que se parece mucho a una sentencia desestimatoria de un recurso de amparo previamente admitido a trámite (4).

El TC resume lo dicho en la STC 66/1995, de 8 de mayo, y en las SSTC 301/2006, de 23 de octubre, 170/2008, de 15 de diciembre, y 96/2010, de 15 de noviembre y todo este arsenal jurisprudencial viene a cuento «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».

El TC admite que la resolución de la Subdelegación del Gobierno «es abiertamente ambigua y ni siquiera deja totalmente clara la prohibición, [pero] no puede negarse que existe motivación suficiente en la Sentencia de la Sección 1.^a de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 28 de abril de 2020. Cualquier defecto de motivación de la resolución administrativa, por tanto, habría quedado subsanado por la extensa motivación del órgano judicial».

Como ha dicho Bilbao Ubillos, se trata de una «afirmación ciertamente sorprendente, porque, de acuerdo con la doctrina del propio Tribunal, es la Administración la que debe motivar sus actos –de forma más intensa aun cuando afectan al ejercicio de un derecho fundamental– y ese déficit de motivación no puede ser suplido por los tribunales que tienen que controlar precisamente si resulta o no suficiente» (5).

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

En suma, el TC deja de lado el Decreto 463/2020 y pasa a estudiar si la prohibición de la manifestación encaja en el artículo 21 CE. Y lo hace remitiéndose, textualmente, a «una constante jurisprudencia constitucional» sobre el carácter limitado de los derechos fundamentales en general y de la libertad de reunión en particular.

Pero en lugar de seguir con la interpretación del artículo 21, especialmente con la parte que alude a la prohibición de reuniones «cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes», el TC acude a los artículos 15 (derecho a la vida y a la integridad física) y 43 CE (derecho a la salud) y dice:

(4) Se ocupan de esta resolución, ARNALDO ALCUBILLA, E., «Salus populi est lex, sed lex superior est constitutio. El ejercicio del derecho de manifestación en el estado de alarma», *Diario La Ley*; BILBAO UBILLOS, J. M. «La libertad de reunión y manifestación en tiempos de pandemia»,...; ITUREN-OLIVER, A./ESTEVE-SEGARRA, A. «El ejercicio del derecho de manifestación (sindical o no) durante la pandemia por el COVID-19», *Trabajo y Derecho. Monográfico 12/2020*, y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., «Estado de alarma y derecho de manifestación del sindicato», *Derecho de las relaciones laborales*

(5) Ob. cit., p. 11; en el mismo sentido, ARNALDO ALCUBILLA, ob. cit., p. 7.

«en el estado actual de la investigación científica, cuyos avances son cambiantes con la evolución de los días, incluso de las horas, no es posible tener ninguna certeza sobre las formas de contagio, ni sobre el impacto real de la propagación del virus, así como no existen certezas científicas sobre las consecuencias a medio y largo plazo para la salud de las personas que se han visto afectadas en mayor o menor medida por este virus. Ante esta incertidumbre tan acentuada y difícil de calibrar desde parámetros jurídicos que acostumbran a basarse en la seguridad jurídica que recoge el artículo 9.3 de la Constitución, las medidas de distanciamiento social, confinamiento domiciliario y limitación extrema de los contactos y actividades grupales son las únicas que se han adverbado eficaces para limitar los efectos de una pandemia de dimensiones desconocidas hasta la fecha. Desconocidas y, desde luego, imprevisibles cuando el legislador articuló la declaración de los estados excepcionales en el año 1981. En todo caso, parece obvio que la prohibición de celebrar la manifestación, que se deriva claramente de la resolución judicial impugnada, guarda una relación lógica y de necesidad evidente con la finalidad perseguida por esa misma interdicción: evitar la propagación de una enfermedad grave, cuyo contagio masivo puede llevar al colapso de los servicios públicos de asistencia sanitaria. La adecuación entre la finalidad pretendida por la limitación y la herramienta jurídica empleada en este caso no parece por tanto inexistente.»

El TC, en su juicio de proporcionalidad de la medida prohibitiva añade que:

«no se prevén por los organizadores medidas de control de la transmisión del virus específicas, ni destinadas a compensar la previsible concentración de automóviles que podría producirse si existiera una masiva respuesta a la convocatoria, que “que el itinerario elegido por los convocantes supone ocupar durante varias horas [en teoría hora y media] la vía principal de circulación automovilística en Vigo, dividiendo la ciudad en dos y, eventualmente, limitando el acceso a los hospitales que se encuentran en la zona alta de la ciudad de las personas que viven en la zona más cercana a la costa” y, más abajo, que «en una situación de alerta sanitaria, la libre circulación de los servicios de ambulancias o urgencias médicas, y el libre acceso a los hospitales es un elemento a tener en cuenta a la hora de valorar la proporcionalidad de la limitación de ejercicio del derecho aquí invocado. Y teniéndolo en cuenta en este caso la medida restrictiva puede tenerse como proporcionada. El impacto de la infección de la COVID-19 en la ciudad de Vigo tampoco es un dato despreciable a la hora de formular el juicio de proporcionalidad que nos planteamos...»

En relación con estas argumentaciones cabe, sino objetar, sí, cuando menos, precisar lo siguiente: los promotores ofrecen una modalidad de manifestación que puede ser discutible pero, según la L. O. 9/1983, «si la autoridad gubernativa considerase que existen razones fundadas de que puedan producirse alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes, podrá prohibir la reunión o manifestación o, en su caso, proponer la modificación de la fecha, lugar, duración o itinerario de la reunión o manifestación» (art. 10), es decir, si la Subdelegación del Gobierno en Pontevedra consideraba que las propuestas de los organizadores eran insuficientes debía proponer medidas que las complementasen: por ejemplo, que la manifestación durase media hora y no hora y media o que el recorrido fuera distinto y no limitase el acceso a los hospitales; sin embargo, la autoridad administrativa no hizo esfuerzo alguno para hacer efectivo un derecho tan relevante como

el de reunión en una fecha tan importante como la del 1 de mayo. Y eso que la entidad convocante se había mostrado abierta a adoptar más medidas (6).

Hay que recordar que la prohibición constituye, como es lógico si partimos del principio de efectividad de los derechos fundamentales, el «último recurso», debiendo antes contemplarse, como prevé la L. O. 9/1983, la opción de proponer a los promotores modificaciones que puedan hacer compatible el derecho de reunión con otros derechos, en la línea de lo resuelto por el TSJ de Aragón.

Pero es que el propio TC en su Auto de inadmisión no hace un auténtico juicio de proporcionalidad sobre la medida adoptada por la Subdelegación del Gobierno y avalada por el TSJ de Galicia tal y como el propio TC lo ha configurado:

«... en primer lugar, que sea idónea para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo perseguido por ella...; en segundo lugar, que sea necesaria o imprescindible para ello, esto es, que no existan otras medidas menos gravosas que, sin imponer sacrificio alguno de derechos fundamentales o con un sacrificio menor, sean igualmente aptas para dicho fin (juicio de necesidad) y, por último, que se deriven de su aplicación más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto o, dicho de otro modo, que el sacrificio impuesto al derecho fundamental no resulte desmedido en relación con la gravedad de los hechos y las sospechas existentes (juicio de proporcionalidad en sentido estricto)» (STC 70/2002, de 3 de abril, FJ 10).

En el caso que nos ocupa el TC parece obviar las dos primeras exigencias de este principio y va directamente a la tercera: sin duda la protección de la vida, de la salud y del funcionamiento del sistema sanitario son más relevantes para el interés general que la prohibición de una concreta manifestación pero ¿es la prohibición de una manifestación que se celebrará a bordo de vehículos, en el contexto de concentraciones de personas en centros de trabajo y en supermercados, la medida adecuada para esa finalidad? Y, sobre todo, ¿es la prohibición la medida mínima imprescindible en el sentido de que no haya otra que con un sacrificio menor sea apta para el mismo fin?

En el momento de corregir las pruebas de este texto se conoció la STC sobre la constitucionalidad del Real Decreto 463/2020; en lo que al derecho de reunión se refiere, el TC rechazó que esa norma hubiera vulnerado dicho derecho.

IV. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA LIMITACIÓN DE LA PERMANENCIA DE GRUPOS DE PERSONAS EN ESPACIOS PÚBLICOS Y PRIVADOS DURANTE EL ESTADO DE ALARMA

El Real Decreto 926/2020 prevé en los números 1 y 2 del artículo 7 que:

«1. La permanencia de grupos de personas en espacios de uso público, tanto cerrados como al aire libre, quedará condicionada a que no se supere el

(6) Así, en el punto sexto de la convocatoria se decía que, «entendendo a gravidade da situación que vivimos a CUT opta po la manifestación rodada cun manifestante en cada auto e debidamente protexidos e identificados polo sindicato, e atendendo a calquera outra indicación que se nos faga dende esta subdelegación ou as autoridades sanitarias».

número máximo de seis personas, salvo que se trate de convivientes y sin perjuicio de las excepciones que se establezcan en relación a dependencias, instalaciones y establecimientos abiertos al público. La permanencia de grupos de personas en espacios de uso privado quedará condicionada a que no se supere el número máximo de seis personas, salvo que se trate de convivientes.

En el caso de las agrupaciones en que se incluyan tanto personas convivientes como personas no convivientes, el número máximo a que se refiere el párrafo anterior será de seis personas.

2. La autoridad competente delegada correspondiente podrá determinar, en su ámbito territorial, a la vista de la evolución de los indicadores sanitarios, epidemiológicos, sociales, económicos y de movilidad, previa comunicación al Ministerio de Sanidad y de acuerdo con lo previsto en el artículo 13, que el número máximo a que se refiere el apartado anterior sea inferior a seis personas, salvo que se trate de convivientes.

Asimismo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 10, las autoridades competentes delegadas podrán, en su ámbito territorial, establecer excepciones respecto a personas menores o dependientes, así como cualquier otra flexibilización de la limitación prevista en este artículo.»

Limitaciones de este tipo ya estuvieron vigentes durante el estado de alarma acordado por el Decreto 463/2020 y tras su finalización y antes del comienzo del acordado vía Decreto 926/2020(7) y sobre las mismas surgen, cuando menos, dos cuestiones: de qué se habla cuando se habla de este tipo de reuniones y cuál es el fundamento normativo de estas restricciones.

En relación con la primera, tanto la CE como el CEDH parecen partir de un concepto «finalista» del derecho de reunión; así, y como ya hemos visto, para el TEDH «las reuniones protegidas por el CEDH se definen por un determinado objetivo común de las personas participantes» (*Navalnyy c. Rusia*, § 110), que puede tener un carácter esencialmente político, social, cultural, religioso...; por su parte, el TC (STC 193/2011, FJ 3), también ha insistido en que «el derecho de reunión... 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)». Parece, pues, que no toda reunión de personas en un espacio público o privado es una conducta amparada por los artículos 11 CEDH y 21 CE.

No obstante, de la lectura de la L. O. 9/1983, reguladora del derecho de reunión, resulta que «se podrá ejercer el derecho de reunión sin sujeción a las prescripciones de la presente Ley Orgánica, cuando se trate de las reuniones siguientes: a) Las que cele-

(7) Señala Bilbao Ubillos que «si tomamos como referencia las medidas adoptadas en el marco de la Unión Europea llama la atención la disparidad de criterios. Nos encontramos, por un lado, con países que no han restringido de ningún modo el ejercicio del derecho de reunión, como Holanda, Luxemburgo, Italia o Lituania. Y por otro con Estados en los que sí se han impuesto limitaciones específicas, prohibiendo las “grandes reuniones” (Alemania o Bélgica) o fijando un número máximo de asistentes. Pero las cifras oscilan entre las 10.000 personas en las reuniones al aire libre en Austria a las 10 en España o Chipre, pasando por las 2.000 en Estonia, las 500 en Hungría, República Checa y Eslovaquia, las 100 en Croacia, los 50 de Suecia o Eslovenia, los 20 de Portugal (salvo Lisboa) o las 15 en Irlanda...», ob. cit., p. 23, nota 50.

bren las personas físicas en sus propios domicilios. b) Las que celebren las personas físicas en locales públicos o privados por razones familiares o de amistad...»

Por tanto, las reuniones en las que inciden, limitando el número de asistentes, tanto las normas aprobadas durante el estado de alarma declarado el 14 de marzo como el propio Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, pueden estar amparadas por la Ley Orgánica 9/1983 pero, a su vez, las restricciones impuestas por los Decretos de estado de alarma a dichas reuniones podrían reconducirse a la medida prevista en el artículo 11.a) de la Ley Orgánica 4/1981: «limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos», pero, precisamente, si es así cabría dudar de la proporcionalidad de la prohibición tajante de que dichas reuniones superen las seis personas, máxime si se trata de espacios públicos y quienes asisten cumplen las medidas preventivas previstas, como la que contempla el uso obligatorio de las mascarillas en la vía pública.

V. A MODO DE BREVE CONCLUSIÓN

Desde la entrada en vigor de la CE el derecho de reunión se ha venido ejerciendo sin angosturas merced a su amplio reconocimiento normativo y a la doctrina emanada del TC y del TEDH. No obstante, la pandemia de COVID-19 está suponiendo, en España y en países de nuestro entorno, una importante prueba de resistencia por la necesidad de compatibilizar la cotidiana puesta en práctica de este derecho con la obligada protección de los derechos a la salud y a la integridad personal, que podrían verse menoscabados si el carácter colectivo que presupone el ejercicio del derecho de reunión no se ve acompañado de las necesarias medidas de garantía para los otros derechos.

La convivencia de este entramado iusfundamental ha generado respuestas diversas en la práctica jurisprudencial española y comparada, en especial durante los primeros meses de la pandemia, donde, como hemos visto, llamó la atención la disparidad de criterios entre algunos TSJ –algo que también se ha producido a propósito de otras limitaciones de derechos– y también el debate interno en el TC a propósito de la manifestación prevista para el 1 de mayo de 2020 que dio lugar al ATC 40/2020.

Al cerrar estas páginas está a punto de cumplirse un año desde esa primera, y única por ahora, decisión del TC, que tiene pendiente, además de los dos recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra los Decretos 463 y 926, dar respuesta a los recursos de amparo presentados contra la prohibición general, adoptada por la Delegación del Gobierno en Madrid, de celebrar cualquier tipo de concentración el día 8 de marzo de 2021; también, en su caso, los que pudieran pedirse si el 1 de mayo de 2021 se reprodujeran algunas de las prohibiciones que tuvieron lugar en 2020.

Parece, por una parte, que la situación sanitaria, siendo preocupante, no es tan dramática ahora como entonces y que se cuenta con más información a la hora de adoptar medidas de prevención. No obstante, y por otra parte, nos parece oportuno insistir en que las limitaciones al ejercicio de un derecho fundamental como el que nos ocupa no deben suponer, con carácter general, en la línea de lo que concluyó el

Tribunal Constitucional Federal alemán en un Auto de 15 de abril, una «prohibición general» del derecho de reunión, debiendo las administraciones competentes valorar las condiciones en las que se pretende llevar a cabo una concreta concentración y su compatibilidad con las medidas en vigor dirigidas a contener la pandemia.

A este respecto, y no añadiendo nada nuevo a lo ya sabido, cabe valorar positivamente la inclusión, en el artículo 7.3 del Decreto 926/2020, del recordatorio de que «las reuniones en lugares de tránsito público y las manifestaciones realizadas en ejercicio del derecho fundamental regulado en el artículo 21 de la Constitución podrán limitarse, condicionarse o prohibirse cuando en la previa comunicación presentada por los promotores no quede garantizada la distancia personal necesaria para impedir los contagios».

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ARNALDO ALCUBILLA, E., «Salus populi est lex, sed lex superior est constitutio. El ejercicio del derecho de manifestación en el estado de alarma», *Diario La Ley*, núm. 9645, 2020.
- BILBAO UBILLOS, J. M., «Las libertades de reunión y asociación: algunas vacilaciones en una trayectoria de firme protección (art. 11 CEDH)», García Roca/Santolaya (coords.) *La Europa de los Derechos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos*, CEPC, Madrid, 2014, Tercera edición, pp. 511-551.
- «La libertad de manifestación a examen: ¿una alarma justificada?», *La constitución política de España: estudios en homenaje a Manuel Aragón Reyes*, CEPC, Madrid, 2016, pp. 525-548.
- «La libertad de reunión y manifestación en tiempos de pandemia» en BIGLINO CAMPOS, P., y DURÁN ALBA, J. F., *Los efectos horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional*, Colección Obras colectivas, Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2020. DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC20.0013>
- COTINO HUESO, L., «Confinamientos, libertad de circulación y personal, prohibición de reuniones y actividades y otras restricciones de derechos por la pandemia del Coronavirus», *Diario La Ley*, núm. 9608, 2020, Sección Doctrina.
- DÍEZ PICAZO, L. M., «Artículo 21», *Comentarios a la Constitución española*, BOE/Tribunal Constitucional, Madrid, Tomo I, 2018, pp. 646 ss.
- GAVARA DE GARA, J. C., *El sistema de organización del derecho de reunión y manifestación*, McGraw-Hill, Madrid, 1997.
- «Artículo 21» en *Comentarios a la Constitución española. 40 aniversario 1978-2018. Libro-homenaje a Luis López Guerra*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, tomo I, pp. 497 ss.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Derecho de reunión y manifestación*, Civitas, Madrid, 2002.
- ITUREN-OLIVER, A./ESTEVE-SEGARRA, A., «El ejercicio del derecho de manifestación (sindical o no) durante la pandemia por el COVID-19», *Trabajo y Derecho*. Monográfico 12/2020, núm. 12, 2020.
- PRESNO LINERA, M. Á., «El derecho de reunión durante el estado de alarma sanitaria por COVID-19», en Garrido López, C. (coord.), *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2021, DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC21.0005>.

- RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., «Estado de alarma y derecho de manifestación del sindicato», *Derecho de las relaciones laborales*, núm. 6, pp. 673-774.
- TORRES MURO, I., *El derecho de reunión y manifestación*, Civitas, Madrid, 1991.
- VELASCO CABALLERO, F., «Libertades públicas durante el estado de alarma por la COVID-19», en Blanquer, D. (coordinador), *COVID-19 y Derecho Público (durante el estado de alarma y más allá)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 79-133.