



SOBRE LA INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO FISCAL EN LOS RECURSOS CONTRA LA PROHIBICIÓN O PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DE REUNIONES Y MANIFESTACIONES (ART. 122 LJCA), EN EL CONTEXTO DEL VIGENTE ESTADO DE ALARMA

Destinatarios: Excmas/os e Ilmas/os. Sras/Sres. Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas, Fiscales Jefes Provinciales y de Área, y Sras/Sres. Fiscales especialistas del orden contencioso-administrativo

Fecha: 20 de mayo de 2020

A la vista del considerable número de consultas que desde distintos órganos territoriales del Ministerio Fiscal se están planteando en relación con la interposición de recursos y señalamientos de vistas relativas al ejercicio del derecho de reunión y manifestación que regula el art. 122 LJCA, en el contexto actual de vigencia del estado de alarma declarado por RD 463/2020, de 14 de marzo y prorrogado en sucesivas ocasiones, parece conveniente facilitar a los Fiscales especialistas en el orden contencioso-administrativo, al amparo de lo dispuesto en la Instrucción 1/2015 de la Fiscalía General del Estado, algunas pautas interpretativas orientadas a asegurar la unidad de actuación del Ministerio Fiscal en este concreto ámbito.

1. Como ya ha puesto de manifiesto el reciente Auto del Tribunal Constitucional de 30 de abril de 2020 (recurso de amparo 2056-2020), citando la STC 83/2016, *“la declaración del estado de alarma no permite la suspensión de ningún derecho fundamental (art. 55.1 CE contrario sensu), aunque sí la adopción de medidas que pueden suponer restricciones o limitaciones a su ejercicio. En este sentido se prevé, entre otras, como medidas que pueden ser adoptadas, la limitación de la circulación o permanencia de personas o vehículos en lugares determinados o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos [...]”*.

En coherencia con esa apreciación, y con lo dispuesto en el art. 11 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, *de los estados de alarma, excepción y sitio*, puede observarse que ni el Real Decreto 463/2020, ya citado, ni ninguna de las



sucesivas disposiciones de prórroga de sus efectos, hacen mención alguna a la suspensión, restricción o limitación del derecho fundamental de reunión y manifestación reconocido por el art. 21 CE, cuyo desarrollo normativo se materializó en la vigente y plenamente aplicable L.O. 9/1983, de 15 de julio, *reguladora del derecho de reunión*.

En consecuencia, **la vigencia del estado de alarma y/o la invocación del citado RD 463/2020 no constituyen por sí mismos justificación jurídica apta y suficiente para la prohibición o propuesta de modificación de una reunión o manifestación en los términos de los artículos 21.2 de la Constitución y 10 de la citada L.O. 9/1983.**

2. De igual modo y por idénticos motivos, la reseñada normativa sobre declaración y prórroga del estado de alarma **no afecta a la competencia administrativa ordinaria (orgánica y territorial)**, para el ejercicio de las facultades de prohibición o propuesta de modificación de las reuniones o manifestaciones que contemplan el mismo art. 10 y la Disposición Adicional de la L.O. 9/1983. **Ni, por tanto, a la competencia judicial establecida en el art. 10.1.h) LJCA.**

3. Lo hasta aquí expuesto no significa, obviamente, que la situación sanitaria generada por la epidemia de COVID-19, que precisamente determinó la declaración y las sucesivas prórrogas del estado de alarma, pueda ser ignorada o relativizada a la hora de efectuar la ponderación de intereses que exige la aplicación del citado art. 21.2 CE, cuando dispone que *“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**”*.

El propio Auto ya citado del Tribunal Constitucional contiene algunas apreciaciones que pueden servir de pauta útil a la hora de fijar, en el contexto procesal del art. 122 LJCA, el criterio de la Fiscalía en relación con las posibles impugnaciones de resoluciones administrativas de prohibición de reuniones o manifestaciones por razones de protección de la salud pública frente al riesgo de contagio.

Así, el mencionado Auto, partiendo de la clásica doctrina del Tribunal Constitucional según la cual *“igual que los demás derechos fundamentales, el derecho de reunión no es un derecho absoluto o ilimitado”*, precisa que, a los efectos de la expresada ponderación, *“de lo que se trata es de identificar ad*



casum la noción de 'orden público' con peligro para las personas (...) 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 solo para la salud, sino incluso para la vida de las personas, y estando vigente aún una medida de confinamiento adoptada por el Gobierno al decretar el estado de alarma..."

En este sentido, tras reiterar taxativamente que *"el derecho de manifestación no puede quedar suspendido por la declaración de estado de alarma"*, el Tribunal Constitucional aclara, no obstante, que *"en el caso que nos ocupa, la limitación del ejercicio del derecho tiene una finalidad que no solo 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"*, subrayando precisamente que *"es aquí donde la finalidad de la medida del ejercicio del derecho confluye con la justificación de la declaración del estado de alarma"*, porque *"las razones que sustentan ambas son idénticas y buscan limita el impacto que en la salud de los seres humanos, en su integridad física y en su derecho a La vida pueda tener la propagación del COVID-19"*.

4. Sobre esa base, e insistiendo también en su tradicional advertencia de que *"no basta con que existan dudas sobre si el derecho de reunión pudiera producir efectos negativos"*, sino que *"los actos que introduzcan medidas limitativas han de fundamentarse, pues, en datos objetivos suficiente derivados de las circunstancias concretas de cada caso"*, el Tribunal Constitucional menciona alguna de esas circunstancias que, en su debido contexto, pueden como queda dicho contribuir al ejercicio de ponderación que, desde la perspectiva del Fiscal, exige esa concreta decisión de cada supuesto.

La primera de ellas es que ante las numerosas incertezas que, en el estado actual del conocimiento científico, genera la mencionada enfermedad, *"las medidas de distanciamiento social, confinamiento domiciliario y limitación extrema de los contactos y actividades grupales, son las únicas que se han averado eficaces para limitar los efectos de una pandemia de dimensiones desconocidas hasta la fecha"*.

Y a partir de ahí el Tribunal analiza con mayor concreción algunos de los factores específicos que pueden relacionarse con la preservación de esas medidas. Señala, por ejemplo, que *"la participación en vehículo particular (...) sin abandonar en momento alguno el vehículo, con ocupación individual del*



mismo y portando dispositivos anticontagio como mascarillas o guantes (...) pese al esfuerzo argumental de los recurrentes (...) no aportan previsión alguna distinta de la que contiene la normativa vigente para poder efectuar los desplazamientos en vehículos particulares para las actividades permitidas por el decreto de declaración del estado de alarma. Es decir, no se prevén por los organizadores medidas de control de la transmisión del virus específicas, ni destinadas a compensar la previsible concentración de automóviles que podría producirse si existiera una masiva respuesta a la convocatoria”.

Recordando que las autoridades sanitarias **“desaconsejan las aglomeraciones, sean estas a pie o en vehículo”**, apunta en particular que en el caso examinado **“no se han previsto adecuadamente medidas de prevención de contagios, ni de limitación de asistentes, ni de garantía del libre tránsito de vehículos sanitarios, ni de salida o retorno escalonado, con lo que no es imposible imaginar una concentración de personas en el momento previo a la convocatoria y en el momento sucesivo, de retorno a los lugares de origen, que contribuyese a activar la escalada exponencial de contagios”**.

5. Como es evidente, la enumeración de factores valorativos que se acaba de reproducir guarda relación con un supuesto concreto, y se formula además en una fecha determinada, es decir, en un estadio de evolución de la crisis sanitaria que, como es público y notorio, ha ido evolucionando incesantemente, hasta el punto de haberse iniciado ya el denominado proceso de *desescalada*, que se articula en sucesivas *fases* cuyos detalles, principalmente plasmados, a fecha de hoy, en las Órdenes SND/399/2020 -*fase 1*- y SND/414/2020 -*fase 2*-, se traducen, entre otras cuestiones, y en atención principalmente al ámbito territorial, en una paulatina flexibilización de las medidas de aislamiento y restricción de la movilidad, que en algunos aspectos alcanza también a los territorios no comprendidos todavía en dichas *fases*.

Esa evolución normativa en continuo ajuste y continuo ajuste (*Vid.*, p.ej., Orden SND/422/2020, de 19 de mayo, sobre el uso de mascarillas, publicada en el BOE de esta misma fecha) ha de incorporarse, por tanto, a la particularizada toma en consideración de cada caso concreto, de modo que, siguiendo la pauta marcada por el repetidamente citado Auto del Tribunal Constitucional, pero **ajustando su lógica a las condiciones actuales de modo que pueda garantizarse de manera real y efectiva el respeto estricto a las medidas de prevención del riesgo de contagio que rigen cada una de las fases indicadas**, el Fiscal podrá afrontar con un razonable grado de precisión su deber de valorar detalladamente la suficiencia, la calidad, la viabilidad y la posibilidad de control eficaz de dichas condiciones de prevención en el marco



de todas las circunstancias que concurren en las convocatorias de reuniones y manifestaciones, así como la específica evaluación que de todos esos factores debe realizar la Autoridad administrativa a la hora de fundamentar su decisión al respecto.

Sin olvidar a estos efectos, en todo caso, que como subraya la Sala Tercera del Tribunal Supremo en su Auto de 20 de abril de 2020 (rec. 91/2020) la protección de la salud pública en el contexto de la epidemia de COVID-19 constituye *“un interés público esencial”* que *“demanda en los momentos excepcionales presentes toda la tutela posible”*.

***El Fiscal de Sala Delegado
para el orden contencioso-administrativo***



Fdo.: Pedro Crespo Barquero