

**Tribunal Superior de Justicia de Madrid**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

**Sección Octava**

C/ General Castaños, 1 , Planta 1 - 28004

33011840

NIG: 28.079.00.3-2020/0016796



**Procedimiento Ordinario 1071/2020 E - 01**

**De:** Abogacía General de la Comunidad de Madrid - Contencioso-administrativo

LETRADO DE COMUNIDAD AUTÓNOMA

**FISCAL**

**AUTO N° 116**

**ILMO. SR. PRESIDENTE:**

D. JUAN PEDRO QUINTANA CARRETERO

**ILMOS. SRES. MAGISTRADOS:**

Dña. AMPARO GUILLÓ SÁNCHEZ-GALIANO

D. RAFAEL BOTELLA GARCÍA-LASTRA

Dña. JUANA PATRICIA RIVAS MORENO

Dña. MARÍA DOLORES GALINDO GIL

Dña. MARÍA DEL PILAR GARCÍA RUIZ

En Madrid, a 24 de septiembre de 2020.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por el Letrado de la Comunidad de Madrid, en representación de dicha administración pública, se ha solicitado de este Tribunal, mediante escrito presentado a las 19 horas del día 21 de este mes y año, la ratificación judicial de las medidas sanitarias acordadas en apartado 1 de la Orden 1177/2020, de 18 de septiembre, de la Consejería de Sanidad, por la que se modifica la Orden 668/2020, de 19 de junio, por la que se establecen medidas preventivas para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 una vez finalizada la prórroga del estado de alarma establecida por el Real Decreto 555/2020, de 5 de junio, como consecuencia de la evolución epidemiológica, en tanto que afectan al derecho fundamental de reunión.

**SEGUNDO.-** Por diligencia de 22 de septiembre se acordó dar traslado al Ministerio Fiscal, por término de una audiencia, para que pudiera formular alegaciones, de conformidad con el art 122. quater de la LJCA, en la redacción dada por la disposición final segunda de la Ley 3/2020.

Dicho trámite fue evacuado mediante escrito presentado el 24 de septiembre de 2020, en el presentado el 24 de septiembre de 2020, en el que tras exponer los hechos concurrentes, y fundamentos que consideraba aplicables, el Ministerio Fiscal informaba la solicitud considerando *"que la medida adoptada no implica por sí misma la "limitación o restricción", al menos directamente del derecho fundamental de reunión, y, por tanto, NO REQUIERE UN PRONUNCIAMIENTO del Tribunal en los términos del nuevo art. 10.8*

*LRJCA. No obstante, en la medida en que quepa distinguir entre la “limitación o restricción” y la mera “afectación” del derecho, y pueda extenderse el control jurisdiccional a un estadio meramente potencial de incidencia en su ejercicio, SUBSIDIARIAMENTE el Ministerio Fiscal no se opone a la ratificación de la medida acordada, con la salvedad de que el efectivo ejercicio del derecho de reunión y manifestación no puede resultar menoscabado fuera de los supuestos que derivan del art. 21 CE, la Ley Orgánica que lo desarrolla y, en su caso, la concreta aplicación -cuyo control corresponde a los Juzgados de lo Contencioso Administrativo, de acuerdo con el art. 8.6 LRJCA- de lo dispuesto en el art. 3 de la L.O. 3/1986”.*

Es ponente la Magistrada Ilma. Sra. Juana Patricia Rivas Moreno quién expresa el parecer de la Sala.

## **FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

**PRIMERO.-** La Administración solicita la ratificación de la medida adoptada en la Orden 1177/2020, por la que se modifica la Orden 668/2020, que establecía medidas preventivas para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID 19, una vez finalizada la prórroga del estado alarma establecida por el Real Decreto 555/2020, de 5 de junio, como consecuencia de la evolución epidemiológica.

Esta Orden 668/2020 ya había sido modificada anteriormente por otras tres órdenes. Entre ellas, la número 1047/2020, que modificó el punto 10 de su apartado séptimo, estableciendo:

*«10. La participación en agrupaciones de personas para el desarrollo de cualquier actividad o evento de carácter familiar o social, tanto en la vía pública como en espacios públicos y privados, se limita a un número máximo de diez personas salvo que se trate de convivientes.*

*No estarán incluidas en esta limitación aquellas actividades para las que se establezcan medidas específicas en la presente Orden, de tal manera que el número de participantes o asistentes a las mismas se regirá por las limitaciones de aforo o asistencia dispuestas específicamente para dicha actividad.*

*Tampoco será aplicable esta limitación en el caso de actividades laborales e institucionales”.*

La Administración solicitó la ratificación judicial de dicha medida, dictándose auto por el Juzgado contencioso administrativo número 27, entonces competente, que dio lugar a lo interesado.

La medida que ahora se somete a nuestra consideración, modifica nuevamente el punto 10 del apartado séptimo, al que da la siguiente redacción:

*“10. La participación en agrupaciones de personas para el desarrollo de cualquier actividad o evento de carácter familiar o social, tanto en la vía pública como en espacios públicos y privados, se limitan un número máximo de seis personas salvo que se trate de convivientes.*

*No estarán incluidos en esta limitación aquellas actividades para las que se establezcan medidas específicas en la presente orden, de tal manera que el número de participantes o asistentes a las mismas se regirá por las limitaciones de aforo o asistencia dispuestas específicamente para dicha actividad.*

*Tampoco será aplicable esta limitación en el caso de actividades laborales e institucionales”.*

**SEGUNDO.-** Formula la Administración esta petición, ahora ante esta Sala, conforme al art 10.8 de la LJCA, introducido por la disposición final segunda de Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de Medidas Procesales y Organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia, cuyo apartado Dos modifica el artículo 10 de aquella Ley, que se refiere a las *competencias de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia*, incorporando, en lo que importa a esta solicitud, el apartado 8, con la siguiente prevención:

*“8. Conocerán de la autorización o ratificación judicial de las medidas adoptadas con arreglo a la legislación sanitaria que las autoridades sanitarias de ámbito distinto al estatal consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen la limitación o restricción de derechos fundamentales cuando sus destinatarios no están identificados individualmente.”*

La reforma legal parte de un supuesto en que las autoridades sanitarias de una comunidad autónoma adoptan medidas, de carácter general, con arreglo a la legislación sanitaria, por considerarlas urgentes y necesarias para la salud pública, que implican la limitación y restricción de derechos fundamentales.

El control jurisdiccional debe empezar por determinar si el órgano que adopta la decisión es autoridad sanitaria, si la medida adoptada se mantiene en el ámbito de su competencia y es acorde con la legislación sanitaria, y si puede considerarse urgente y necesaria para la salud pública. Y en cuanto a la afectación de los derechos fundamentales, que no vayan más allá de su limitación o modulación, comprobando que se mantienen en el mínimo estrictamente necesario para los fines que la justifican.

Como señalaba esta Sala, en sentencia de 28 de agosto de 2020 dictada en el recurso de apelación nº 907/2020, en el que se impugnaba un auto dictado por un Juzgado de lo contencioso administrativo, en procedimiento de ratificación de medidas seguido antes de la reforma operada en la L.J.C.A. por la Ley 3/2020:

*“... la cognición judicial respecto de las medidas indicadas por las autoridades sanitarias, se extenderá a los aspectos que entrañan el juicio de legalidad y proporcionalidad, como finalidad del procedimiento y, por tanto,*

*- La competencia objetiva del órgano administrativo.*

*- Principio de necesidad.*

*La concurrencia de razones de necesidad y urgencia asociadas a un peligro actual y real para la salud de los ciudadanos.*

*- Principio de adecuación.*

*La prevención y protección de la salud pública como finalidad exclusiva de su adopción.*

*- Principio de razonabilidad.*

*La adecuación a su necesidad y finalidad, en el bien entendido de no imponer sacrificios innecesarios para las libertades y derechos fundamentales que resulten afectados, según criterios científicos informados a modo de antecedente y se introduzcan límites temporales, geográficos o de identificación de vectores de población destinataria.”*

Y también en relación con el ámbito al que se extiende nuestra función señalábamos que “...esta Sala entiende que la autorización o ratificación judicial será precisa, exclusivamente, para aquellas medidas sanitarias que, como reseña el precepto legal, impliquen la privación o restricción de la libertad o de otro derecho fundamental y que debe indicar la autoridad sanitaria que solicita la intervención del órgano jurisdiccional. El resto, no están necesitadas de autorización judicial por ser plenamente ejecutivas y eficaces desde la entrada en vigor de la Orden 1008/2020, de 18 de agosto de la Consejería de Sanidad al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid ( artículo 38 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre). Y ello, sin perjuicio, de su posible impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa, lo que no ha tenido lugar a día de hoy y, en su caso, postulación de justicia cautelar de los artículos 129 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio. ...”.

Desde esta precisión previa, resulta ya posible delimitar cual es el alcance de la ratificación de medidas solicitada. No es nuestro cometido la revisión de la oportunidad de las medidas acordadas. Nuestra función es analizar cuáles de dichas medidas limitan o restringen derechos fundamentales de los ciudadanos y si tal limitación encuentra, primero, cobertura legal, siendo o no competente la Administración que las acuerda, y además si respeta los parámetros de justificación, idoneidad y proporcionalidad que la doctrina constitucional viene exigiendo en la restricción o limitación de dichos derechos esenciales. No se extiende, por el contrario, a revisar aquellas recomendaciones o consejos dirigidos a la población que no constituyen limitación o restricción de ningún derecho fundamental sino meras indicaciones desprovistas de fuerza imperativa alguna.

**TERCERO.-** Comenzando por la cuestión relativa a la cobertura legal de las medias acordadas en relación con la competencia de la Administración Autonómica para adoptarlas, hemos de señalar lo que sigue.

Esta Sala ya se pronunció en realidad sobre dicha cuestión en la Sentencia de 28 de agosto pasado antes citada en los siguientes términos:

*“...conviene recordar, como examinaremos más adelante, que dentro del marco normativo que integran la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública, las que corresponden a las autoridades sanitarias en la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad, en ambos casos, según la Ley 33/2011, de 4 de octubre, general de salud pública y, en particular para la Comunidad de Madrid en la Ley 12/2001, de 21 de diciembre, de ordenación sanitaria de la Comunidad de Madrid, las autoridades sanitarias de cada comunidad autónoma pueden acordar acciones preventivas generales y adoptar las medidas y limitaciones sanitarias que consideren oportuno, cuando concurren razones sanitarias de urgencia o necesidad y para controlar enfermedades transmisibles, siempre que queden justificadas y se acomoden -principio de proporcionalidad- al fin último de prevención, protección y control de la salud individual y colectiva.*

*La intervención de los jueces y tribunales será necesaria para aprobar y ratificar aquellas de las acordadas, en condiciones de urgencia y necesidad, cuando puedan implicar privación o restricción de la libertad o de otro derecho fundamental, según la literalidad del artículo 8.6, párrafo 2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio. Por tanto, cualquier*

*pronunciamiento que vaya más allá de la ponderación de las variables del binomio salud/enfermedad, atendido el contexto y los parámetros de constitucionalidad que definen el contenido de los bienes jurídicos que menciona aquel precepto, supone confundir el ámbito de cognición que atribuye aquel con el propio de un recurso contencioso-administrativo que pudiera interponerse contra la disposición administrativa de carácter general que publica las medidas y las obligaciones que éstas conllevan para el ciudadano.*

...

*... Los citados textos legales permiten afirmar que las autoridades sanitarias en cada comunidad autónoma, a través de sus órganos competentes, pueden intervenir en las actividades públicas y privadas, para proteger la salud de la población y prevenir la enfermedad. Por ello, en situaciones de pandemia como la que atravesamos, para garantizar el control de brotes epidemiológicos y el riesgo de contagio, tienen competencias para adoptar medidas preventivas de contención y otras que supongan limitación de actividades y desplazamiento de personas, adecuándose al principio de proporcionalidad en el respeto de las libertades y derechos fundamentales....”*

Por tanto, la cobertura legal y la competencia de las autoridades sanitarias autonómicas para adoptar las medidas que se consideren necesarias para evitar la extensión de la enfermedad y que supongan limitación o restricción de derechos fundamentales en una situación de pandemia como la actual motivada por razones de urgencia o necesidad, ya ha sido afirmada por esta Sala, siempre que dichas medidas lo sean para el control de enfermedades transmisibles, sean las imprescindibles para conseguir tal finalidad y se ajusten al principio de proporcionalidad en la limitación que establezcan de derechos y libertades fundamentales, principio sobre el que se volverá más adelante.

El artículo 43 de la Constitución Española de 1978 reconoce el derecho a la protección de la salud y atribuye a los poderes públicos la competencia para organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. Y el desarrollo y la regulación general de este derecho, es el objeto de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública y de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

En la primera, se atribuye a las autoridades sanitarias de las distintas administraciones públicas la facultad de adoptar medidas para proteger la salud pública y prevenir su pérdida o deterioro.

Así se expresa en los artículos 1 a 3:

*"Artículo primero.*

*Al objeto de proteger la salud pública y prevenir su pérdida o deterioro, las autoridades sanitarias de las distintas Administraciones Públicas podrán, dentro del ámbito de sus competencias, adoptar las medidas previstas en la presente Ley cuando así lo exijan razones sanitarias de urgencia o necesidad.*

*Artículo segundo.*

*Las autoridades sanitarias competentes podrán adoptar medidas de reconocimiento, tratamiento, hospitalización o control cuando se aprecien indicios racionales que permitan suponer la existencia de peligro para la salud de la población debido a la situación sanitaria concreta de una persona o grupo de personas o por las condiciones sanitarias en que se desarrolle una actividad.*

*Artículo tercero.*

*Con el fin de controlar las enfermedades transmisibles, la autoridad sanitaria, además de realizar las acciones preventivas generales, podrá adoptar las medidas*

*oportunas para el control de los enfermos, de las personas que estén o hayan estado en contacto con los mismos y del medio ambiente inmediato, así como las que se consideren necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible."*

Debe hacerse hincapié en este último precepto, que se refiere a la adopción de medidas a fin de controlar las enfermedades transmisibles, refiriéndose al “control de los enfermos, de las personas que estén o hayan estado en contacto con los mismos y del medio ambiente inmediato, así como las que se consideren necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible”. Medidas cuya amplitud no especifica, salvo por su finalidad, de controlar la transmisión.

Al respecto debe notarse que, en el escenario que plantea la enfermedad cuyo control se pretende, la distinción entre enfermos y sanos resulta difusa, por la posible asintomatología o levedad de los síntomas, y existencia en todo caso de un periodo en que no hay indicios externos de enfermedad; y la limitación de los medios para determinarla. Lo que provoca una mayor dificultad en la determinación de las personas que estén o hayan estado en contacto con los enfermos, que han de ser localizadas, mediante un rastreo de los contactos, una vez determinada la existencia de contagio.

Cabe aclarar también que no se considera que la utilización en el tercer precepto de la expresión “autoridad sanitaria”, en singular, excluya, para los supuestos a que ese precepto se refiere, la competencia de las autoridades sanitarias de las comunidades autónomas, cuando hayan asumido la competencia de sanidad, en sus respectivos Estatutos.

La habilitación legal, que se afirmó por esta Sala en la sentencia citada y que ahora se confirma, deviene esencialmente de lo dispuesto en los arts. 1 y 3 de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en materia de Salud Pública al señalar que: “*Al objeto de proteger la salud pública y prevenir su pérdida o deterioro, las autoridades sanitarias de las distintas Administraciones Publicas podrán, dentro del ámbito de sus competencias, adoptar las medidas previstas en la presente Ley cuando así lo exijan razones sanitarias de urgencia o necesidad. Con el fin de controlar las enfermedades transmisibles la autoridad sanitaria, además de realizar las medidas preventivas generales, podrá adoptar las medidas oportunas ...así como las que consideren necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible*”. Asimismo, aparece reiterada en los arts. 1 y 28 de la Ley 14/86, de 25 de abril, General de Sanidad que alude expresamente a las medidas que menos perjudiquen al principio de libre circulación de personas y de los bienes y a cualesquiera otros de los derechos afectados y , finalmente encuentra respaldo en la ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública y en la ley autonómica 12/2001, de 21 de diciembre, de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid.

No se nos escapa que pese a la cobertura indicada en la Ley Orgánica 3/1986, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, antes citada, la cuestión esencial que se plantea es si la limitación de derechos fundamentales consagrados en el Texto Constitucional, puede llevarse a cabo por la autoridad autonómica sin acudir a otras opciones como los previstas en la ley Orgánica 4/1981, de 4 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.

Pero nos reafirmamos en que no tratándose de suspensión de derechos fundamentales que, por supuesto, requeriría de la utilización de otros instrumentos jurídicos, concretamente la declaración del estado de excepción o de sitio, como prevé el artículo 55.1 CE, la limitación de los derechos fundamentales por la autoridad autonómica, sin acudir a la declaración de estado de alarma que prevé la LO 4/1981, es perfectamente posible siempre que su previsión se contenga en una ley Orgánica, de conformidad con la doctrina sentada por el TC.

No debe olvidarse que conforme a una reiterada jurisprudencia constitucional (SSTC 112/2006, de 5 de abril y 76/2019, de 22 de mayo) se ha venido admitiendo la posibilidad de que por ley Orgánica se permita la adopción de medidas concretas que limiten el ejercicio de determinados derechos fundamentales sin necesidad de acudir a la excepcionalidad constitucional que implica la declaración de un estado de alarma y siempre que esta limitación se encuentre suficientemente acotada en la correspondiente Ley Orgánica de habilitación en cuanto a los supuestos y fines que persigue y que dicha limitación esté justificada en la protección de otros bienes o derechos constitucionales (SSTC 104/2000 13 de abril).

En el supuesto que nos ocupa esos presupuestos constitucionales se encuentran cumplidos en su doble vertiente: tanto por la previsión contenida en dicha ley Orgánica sobre los bienes y derechos constitucionalmente protegidos, la salud pública e integridad física, como por los supuestos y fines que aparecen definidos en la ley Orgánica habilitante, LO 3/1986 Especial de Salud Pública, puesto que en ella se prevén los elementos esenciales que han de concurrir para la adopción de tales límites ( en palabras del TC “ ha de expresar todos y cada uno de los presupuestos y condiciones de la intervención” (STC 49/1999, fj 4 y STC 76/2019 de 22 de mayo) y que se resumen en: el ámbito material a que se circunscribe, salud pública; la exigencia de que esas razones sanitarias se califiquen como urgentes y necesarias; y, por lo que ahora nos ocupa, traten de controlar y/o evitar la transmisibilidad una enfermedad. En definitiva, la propia Ley Orgánica delimita las condiciones esenciales que han de concurrir para la adopción de tales medidas limitativas.

Todo ello, sin perjuicio de que será la intensidad de la limitación de los derechos fundamentales concernidos, la que condicionará en cada caso la exigencia de utilizar otros instrumentos jurídicos más idóneos desde una perspectiva constitucional.

Finalmente debe recordarse que la propia reforma operada sobre la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa por la reciente Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al Covid-19 en el ámbito de la Administración de Justicia, evidencia también una previsión del legislador estatal respecto de la utilización en el ámbito de las Comunidades Autónomas de este instrumento legal en la eventual adopción de medidas que puedan restringir derechos fundamentales, aunque sus destinatarios no estén identificados individualmente; previsión legislativa que se encuentra implícita en la propia regulación legal del control y revisión por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de su ejercicio en el ámbito autonómico, como pone de manifiesto la redacción dada al artículo 10.8 de la Ley Jurisdiccional, que atribuye a las Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia una competencia residenciada hasta entonces en los Juzgados de lo Contencioso-administrativo.

En definitiva, la exigencia de que estas medidas limitativas o restrictivas de derechos fundamentales, adoptadas con arreglo a la legislación sanitaria por las autoridades sanitarias por considerarse urgentes y necesarias para la salud pública, se encuentren sometidas a la necesaria autorización o ratificación judicial, ex arts. 8.6, 10.8, y 11.1.i) de la Ley Jurisdiccional, constituye una garantía jurisdiccional previa de sujeción de las mismas a los límites de la habilitación legal contenida en aquella legislación y de su proporcionalidad, a la que se condiciona su eficacia, que no se contempla cuando las autoridades gubernativas actúan en ejercicio de las potestades conferidas por la declaración de estado de alarma.

Como decimos, la medida, en este caso, se adopta mediante Orden de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid, con la finalidad expresada de hacer frente a la crisis sanitaria.

Con independencia de lo expuesto, no está de más recordar que la Comunidad de Madrid, en su Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero) asumió, en el marco de la legislación básica del Estado, el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución, entre otras, en materia de *sanidad e higiene* (artículo 27), e igualmente, la ejecución de la legislación del Estado (artículo 28) sobre:

*"1.1 Gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social, de acuerdo con lo previsto en la materia 17.a del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, reservándose el Estado la alta inspección conducente al cumplimiento de la función a que se refiere este precepto.*

*1.2 Gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social: Inerso. La determinación de las prestaciones del sistema, los requisitos para establecer la condición de beneficiario y la financiación se efectuarán de acuerdo con las normas establecidas por el Estado en el ejercicio de sus competencias, de conformidad con lo dispuesto en la materia 17.a del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución."*

En este contexto, la comunidad autónoma dictó la Ley 12/2001, de 21 de diciembre, de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid, que en el capítulo IV se refiere a "*Las actuaciones de la Administración Sanitaria*", y dentro de la Sección 1ª, que se dedica a la "*Autoridad Sanitaria*", establece que la autoridad sanitaria de la Comunidad de Madrid ejerce la función de autoridad sanitaria de acuerdo con lo dispuesto en esta ley y en el resto de las normas que le sean de aplicación:

*"Artículo 12. Autoridad Sanitaria.*

*La Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid ejerce la función de Autoridad Sanitaria de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley y en el resto de las normas que le sean de aplicación.*

*..."*

Siendo de destacar el artículo 55, que declara que corresponde a la "autoridad en salud pública" la adopción, cuando proceda, de las medidas previstas en la Ley Orgánica 3/1986, y especialmente en los supuestos contemplados en sus artículos 2 y 3:

*"Artículo 55. Funciones.*

*1. La función de Autoridad en Salud Pública incluye:*

*a) La adopción cuando proceda, de las medidas previstas en la Ley 3/1986, de 14 de abril de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, y especialmente en los supuestos contemplados en sus artículos 2 y 3.*

*b) La adopción de cualquier otra medida necesaria en función del análisis de los determinantes del proceso salud-enfermedad en la Comunidad de Madrid.*



... ”.

Con arreglo a las consideraciones expuestas y con los límites expresados se reafirma la competencia de la autoridad autonómica para la adopción de medidas restrictivas de derechos fundamentales por razones de salud pública.

Así pues, cabe admitir la competencia que genéricamente corresponde a la Comunidad de Madrid, y en concreto, la Consejería de Sanidad, para la adopción, cuando proceda, de las medidas previstas en la Ley Orgánica 3/1986, con lo que, en abstracto, nada puede objetarse a la competencia del Órgano que dicta la Orden.

**CUARTO.-** Pero además, debe determinarse si esa competencia permite limitar o restringir derechos fundamentales, y en este caso, el de reunión.

Porque no puede olvidarse la especial protección que a estos derechos confiere la Constitución, remitiendo el desarrollo de su ejercicio a una Ley Orgánica (art. 53 y 81 CE); y su suspensión a la declaración de estado de sitio o excepción.

Conviene hacer algunas consideraciones acerca del derecho fundamental de reunión, su configuración legal y sus límites con el fin de poner de manifiesto que en modo alguno atañe la Orden de la CAM al mismo, ni supone limitación o suspensión alguna de su ejercicio, como instrumento de participación democrática y, especialmente, de expresión y comunicación pública de ideas y reivindicaciones, que coadyuva a la formación y existencia "de una institución política, que es la opinión pública, indisolublemente ligada con el pluralismo político" y que opera como condición indispensable para el de forma tal que se convierte en una condición previa y necesaria para el ejercicio de los derechos de participación política de los ciudadanos, inherentes al funcionamiento de un sistema democrático.

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 éste, 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 huera 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. 4)*”.

De ahí 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 Sidiropoulos, 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).

A ello debe añadirse, como declara el ATC de 30 de abril de 2020, al pronunciarse sobre la presunta vulneración del derecho reconocido en el art. 21 CE por la prohibición de una manifestación convocada durante el estado de alarma declarado para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, que entre esos valores constitucionales se encuentran los arts. 15 CE (garantía de la integridad física de las

personas) y 43 CE (protección de la salud), cuya preservación puede justificar la limitación del derecho de reunión y manifestación.

La STC 83/2016, de 28 de abril, declara igualmente que el estado de alarma puede entrañar la excepción, modificación o condicionamiento de determinadas normas durante su vigencia, entre las que pueden resultar afectadas leyes, normas o disposiciones con rango de ley, cuya aplicación puede suspender o desplazar, lo que encuentra cobertura en el propio texto constitucional (art. 116.2) y en la Ley Orgánica 4/1981 (art. 6), posibilitándose, incluso, la adopción de medidas que puedan suponer limitaciones o restricciones al ejercicio de los derechos fundamentales, tales como la limitación de la circulación o permanencia de personas o vehículos en lugares determinados o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos, si bien no permite la suspensión de ningún derecho fundamental (art. 55.1 CE a sensu contrario).

Si la declaración de estado de alarma no puede suspender un derecho fundamental, como el derecho de reunión, es evidente que tampoco podría hacerlo la Comunidad de Madrid a través de la Orden que nos atañe. Conviene remarcar esta última afirmación para despejar cualquier duda acerca de que la orden autonómica cuyas medidas se someten a ratificación judicial no ha suspendido el derecho fundamental de reunión, ni expresa ni implícitamente, pese a que pueda limitar de forma temporal algunas concretas y particulares manifestaciones de su ejercicio, como veremos más adelante, con el declarado propósito de proteger la salud y seguridad de los ciudadanos, contener la progresión de la enfermedad y reforzar el sistema de salud pública.

Además, conviene precisar que la doctrina constitucional expuesta ha sido elaborada en interpretación del art. 21 CE y fundamentalmente en base a la aplicación de la Ley Orgánica 9/1983, reguladora del derecho de reunión que cumple con la reserva de ley orgánica constitucionalmente impuesta para la delimitación de su contenido esencial, y a la misma hemos de sujetar la autorización que se solicita.

En la doctrina constitucional expuesta se configura el derecho de reunión objeto de la Ley Orgánica 9/1983 como instrumento de participación democrática y, especialmente, de expresión y comunicación pública de ideas y reivindicaciones, al que resultan ajenas las agrupaciones de personas de “carácter social o familiar” a que se refiere la medida limitativa prevista en la orden de la Comunidad de Madrid.

La Ley Orgánica no pretende regular todo ejercicio del derecho de reunión, sino solo aquellos de mayor trascendencia pública, directamente relacionados con otros derechos fundamentales, como el derecho de expresión y comunicación y la participación política.

De un lado, los efectos de la Ley Orgánica 9/1983 quedan circunscritos a “la concurrencia concertada y temporal de más de 20 personas, con finalidad determinada”, de otro lado, en el artículo segundo se excluye determinadas expresiones de este derecho:

"Artículo segundo.

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 celebren 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.

c) Las que celebren los Partidos políticos, Sindicatos, Organizaciones empresariales, Sociedades civiles y mercantiles, Asociaciones, Corporaciones, Fundaciones, Cooperativas, Comunidades de propietarios y demás Entidades legalmente constituidas en lugares cerrados, para sus propios fines y mediante convocatoria que alcance exclusivamente a sus miembros, o a otras personas nominalmente invitadas.

d) Las que celebren los profesionales con sus clientes en lugares cerrados para los fines propios de su profesión.

e) Las que se celebren en unidades, buques y demás establecimientos militares, que se regirán por su legislación específica.”

La expresada Ley Orgánica 9/1983 establece un cauce para el control que sobre sus límites se encomienda a la autoridad gubernativa y el posterior control judicial que pudiera hacerse sobre la decisión administrativa así adoptada y, en particular, sobre su proporcionalidad, al que no es posible sustraerse cuando del derecho de reunión allí regulado se trata.

Por consiguiente, cualquier limitación que la autoridad gubernativa pretendiera hacer sobre el ejercicio del derecho de reunión que regula la Ley Orgánica 9/1983, cuya naturaleza y rasgos definitorios han sido expuestos, habría de sujetarse a los cauces y los límites que esta establece en desarrollo del art. 21 CE, es decir, no cabría al margen de los preceptos de desarrollo con rango de Ley Orgánica y de modo diferente del que contempla la propia Constitución Española.

Dicho de otra forma, donde hay una regulación por vía de Ley Orgánica, la Orden no puede ser el instrumento adecuado para su modificación, debiendo mantenerse por tanto el régimen preexistente. Precisión que consideramos necesaria, aun admitiendo que de la lectura de la Orden no queda claro que fuera intención de la Administración autonómica la modificación o suspensión, siquiera temporal, del régimen establecido por la Ley Orgánica 9/1983 para ejercicio de derecho de reunión.

Ahora bien, la medida administrativa que se somete a ratificación se refiere a la limitación a un número máximo de seis personas de las meras **agrupaciones de personas para el desarrollo de cualquier actividad o evento de carácter familiar o social.**

Como sostiene el Ministerio Fiscal la medida se encuadra entre aquellas medidas sanitarias de carácter general que tienen por objeto evitar aglomeraciones o encuentros de carácter familiar o lúdico-social por encima de un determinado número de personas con el fin de garantizar el mantenimiento de la distancia de seguridad y reducir el riesgo de contacto físico o cercanía en condiciones favorecedoras del contagio. En esta perspectiva, acorde con los efectos de otras medidas que también afectan a las confluencia de personas en el mismo lugar, como las limitativas de aforos o de número de comensales en la mesa de un restaurante, la limitación de las “agrupaciones de personas” concernidas no comportaría la limitación directa del derecho de reunión desarrollado y delimitado en la LO 9/1983.

Ahora bien, ello no supone que la medida expresada no afecte en modo alguno al derecho fundamental de reunión, del que son expresión también las reuniones de carácter familiar o social, como se colige del artículo 2 de la LO 9/1983, sin perjuicio de que carezcan de transcendencia para el ejercicio de los derechos de participación política de los ciudadanos, inherentes al funcionamiento de un sistema democrático.

Indudablemente, estas concretas manifestaciones del derecho de reunión, a las que, insistimos, limitamos nuestro enjuiciamiento en un correcto entendimiento de la medida administrativa cuya ratificación se solicita, son susceptibles de afectación o restricción al margen del cauce contemplado en la LO 9/1983, y por ende a través de medidas sanitarias adoptadas al amparo de la LO 3/1986 por la autoridad sanitaria autonómica, conforme al marco normativo y los límites que se han expuesto con anterioridad, es decir, ante la concurrencia del supuesto previsto en la normativa sanitaria antes referido, en concreto la situación de riesgo de transmisión de enfermedad, que se menciona en el art. 3 de la Ley Orgánica 3/1986, dentro de los parámetros de necesidad, razonabilidad, y proporcionalidad antes referidos. Porque la Ley habilita suficientemente a las autoridades sanitarias para la adopción de las medidas oportunas para el control de los enfermos, de las personas que estén o hayan estado en contacto con los mismos y del medio ambiente inmediato, así como las que se consideren necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible.

El Ministerio Fiscal, en su informe, admite *“que la única [norma] que reúne los requisitos en que fundar la limitación del derecho es el artículo 3 de la L.O. 3/1986, que -en lo que aquí nos interesa- describe actos claramente limitativos de derechos fundamentales (hospitalización y tratamiento forzados, “control” de los afectados, que puede entenderse que incluye por tanto su inmovilización)”*, advirtiendo sin embargo que *“delimita su ámbito subjetivo exclusivamente a los enfermos contagiados y a quienes estén o hayan estado en contacto con ellos.”* No obstante, como se ha dicho, en este estado de la situación, y teniendo en cuenta el número de contagiados por habitante, no puede delimitarse claramente entre enfermos, personas en contacto y resto de personas; porque no hay síntomas inequívocos conocidos, que sean simultáneos o precedentes al estado de contagioso de la enfermedad; sin que pueda olvidarse la genérica referencia con que termina este art. 3.

Deben recordarse los razonamientos contenidos en el fundamento cuarto del auto del Tribunal Constitucional de 30 de abril de 2020, en cuanto pondera la relevancia de las especiales circunstancias derivadas de la alerta sanitaria creada por la pandemia en el ejercicio de este derecho, reconociendo que *“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. ... En el estado actual de la investigación científica, cuyos avances son cambiantes con la evolución de los días, incluso de las horas, no es posible tener ninguna certeza sobre las formas de contagio, ni sobre el impacto real de la propagación del virus, así como no existen certezas científicas sobre las consecuencias a medio y largo plazo para la salud de las personas que se han visto afectadas en mayor o menor medida por este virus. Ante esta incertidumbre tan acentuada y difícil de calibrar desde parámetros jurídicos que acostumbran a basarse en la seguridad jurídica que recoge el art. 9.3 de la Constitución, las medidas de distanciamiento social, confinamiento domiciliario y limitación extrema de los contactos y actividades grupales, son las únicas que se han averado 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.*

*... 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 señala el art. 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966, los Estados deben adoptar medidas para la prevención y tratamiento de enfermedades epidémicas, y crear las condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad:

*"Artículo 12.*

*1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.*

*2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto, a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:*

*...*

*c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole y la lucha contra ellas;*

*d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad."*

**QUINTO.-** Pasando a examinar las concretas medidas propuestas, concluye la Sala que el establecimiento del límite de agrupación en seis personas es adecuado, conforme resulta de los informes acompañados, en los que se pone de manifiesto el incremento de casos positivos y de hospitalizaciones; así como un cambio las características de los brotes, encontrando en los primeros, una asociación de poco más de 3 casos en general convivientes en un domicilio particular y un caso secundario en el ámbito laboral, a una “asociación de 8 o más casos entre amigos o familiares que viven en distintos domicilios y que celebran una comida o cena en un domicilio particular o en un espacio público y en los que se identifican 16 o más contactos estrechos a los que hay que realizar un exhaustivo seguimiento por si presentan síntomas”; señalando que “la transmisión entre familiares con distinto domicilio combinado por la relajación de medidas preventivas junto a los casos confirmados con vínculo epidemiológico laboral fuera del municipio de residencia, es un patrón que se repite con frecuencia en las últimas semanas”, siendo “más de 40 los brotes con implicación familiar asociado a actividades sociales (celebración de cumpleaños, barbacoa, cena, etc.) con una afectación de más de 400 casos y 694 contactos en seguimiento (media de 15 contactos por brote)”.

Se pone de manifiesto en el informe, en definitiva, la necesidad de reducir aún más la actividad social, por ser tal reducción la que objetiva resultados favorables para el control de la enfermedad, al limitar el principal *elemento facilitador de la transmisión del coronavirus*.

Todo ello respalda la razón de la limitación sobre las agrupaciones de personas acordada, que no es otra que la protección de la salud evitando una mayor propagación del virus. Esta finalidad, cumple con los dos primeros requisitos expuestos mas arriba, esto es, se trata de una medida necesaria e idónea para el fin perseguido, que no es otro que evitar la mayor difusión de una enfermedad altamente contagiosa.

Es una medida idónea, porque a través de ella es fácil colegir, como evidencian los informes aportados, que se trata de evitar en la medida de lo posible la mayor difusión del virus y consecuentemente una mayor tasa de propagación. También se presenta como necesaria porque sin dicha restricción se muestra difícil conseguir tal objetivo; y, además responde a un principio de precaución (artículo 191 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) en evitación del riesgo de propagación de la pandemia que aboga aun mas por la proporcionalidad de la medida desde esta perspectiva de idoneidad y necesidad.

Por ultimo, consideramos que examinada la limitación que implica la medida desde la perspectiva del principio de proporcionalidad antes aludido, en su sentido mas estricto, esto es, analizando si la limitación del derecho fundamental que consagra el art. 21 CE se efectúa de la forma menos gravosa posible para conseguir el fin de protección de la salud que se persigue, la propia delimitación de las agrupaciones de personas afectadas, que se acota a las actividades o eventos de carácter familiar o social, evidencia que la limitación se adopta de forma atemperada, sin perder de vista la consecución del fin que se trata de obtener, que no es otro que evitar la mayor transmisión de la pandemia.

Máxime cuando los limites impuestos a al derecho de reunión se deben al intento de preservar el derecho fundamental a la salud e integridad física, destacado desde una temprana jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 53/1985, de 11 de abril) como un derecho prevalente en la medida que es presupuesto del ejercicio de otros derechos fundamentales. Por ello, consideramos que se cumple el canon de proporcionalidad constitucionalmente exigido.

**SEXTO.-** Por todo ello, la Sala estima que procede acceder a la ratificación solicitada por el Letrado de la Comunidad de Madrid, ratificación que no afecta al régimen de impugnación de la misma.

La ratificación se acuerda, sin embargo, por un periodo de catorce días naturales, pues el establecimiento de la medida *sine die* no puede considerarse justificado, estimando dicho periodo suficiente para que la Comunidad de Madrid pueda evaluar la eficacia de las medidas, acordando si lo considera necesario su prórroga o modificación, solicitando nuevamente su ratificación si afecta a los derechos fundamentales.

Vistos los artículos citados y demás de pertinente aplicación,

#### **LA SALA ACUERDA:**

**RATIFICAR, por un periodo de CATORCE DÍAS, a partir de la fecha de notificación de este auto, las medidas contenidas en el apartado 1 de la Orden 1177/2020, de 18 de septiembre, de la Consejería de Sanidad, que se transcriben en el fundamento primero; sin perjuicio de los supuestos regulados específicamente en la Ley Orgánica 9/1983, de derecho de reunión, a los que la Orden no es aplicable**

Contra la presente resolución cabe **recurso de reposición, previo al recurso de casación para ante el Tribunal Supremo**, a interponer ante esta Sala en el plazo de cinco días desde la notificación, **previa constitución del depósito** previsto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica del Poder Judicial, bajo apercibimiento de no



admitir a trámite dicho recurso.

Dicho depósito habrá de realizarse mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de esta Sección, cuenta-expediente nº 2582-0000-93-1071-20 (Banco de Santander, Sucursal c/ Barquillo nº 49), especificando en el campo concepto del documento Resguardo de ingreso que se trata de un “Recurso” 20 Contencioso-Reposición/Súplica (25 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, se realizará a la cuenta general nº 0049-3569-92-0005001274 (IBAN ES55-0049-3569 9200 0500 1274) y se consignará el número de cuenta-expediente 2582-0000-93-1071-20 en el campo “Observaciones” o “Concepto de la transferencia” y a continuación, separados por espacios, los demás datos de interés.

Lo mandan y firman Ilmos. Sres. de la Sección, lo que certifico.

**Fdo: Don Juan Pedro Quintana**

**Fdo.: Amparo Guilló y Sánchez Galiano**

**Fdo.: Rafael Botella y García-Lastra**

**Fdo.: Juana Patricia Rivas Moreno**

**Fdo.: María Dolores Galindo Gil**

**Fdo.: María del Pilar García Ruiz**

**VOTO PARTICULAR CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MAGISTRADA  
ILMA. SRA. D<sup>a</sup> MARÍA DEL PILAR GARCÍA RUIZ AL AUTO DE FECHA 24 DE  
SEPTIEMBRE DE 2020, DICTADO EN EL PO 1071/2020**

Con el mayor respeto a la posición mayoritaria de la Sala, así como a los Ilmos./as. Sres./as. Magistrados/as que la han expresado, al amparo del artículo 260 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, formulo el presente Voto Particular en relación con una de las conclusiones del Auto de fecha 24 de septiembre de 2020, dictado en el Procedimiento Ordinario nº 1071/2020; Voto Particular que tiene el carácter de concurrente en base a las razones que paso a desarrollar:

El Auto dictado en el proceso de referencia responde a la solicitud formulada por la representación procesal de la Comunidad de Madrid para que por esta Sala y Sección se proceda a la ratificación de la Orden 1177/2020, de 18 de septiembre, de la Consejería de Sanidad, por la que se modifica la Orden 668/2020, de 19 de junio, que establece medidas preventivas para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 una vez finalizada la prórroga del estado de alarma establecida por el Real Decreto 555/2020, de 5 de junio, como consecuencia de la evolución epidemiológica. La ratificación solicitada se refiere a la medida que afecta al derecho de reunión consagrado en el artículo 21 de la Constitución.

La Orden en cuestión modifica, en cuanto al extremo que es objeto de este proceso, la Orden 668/2020 de la Consejería de Sanidad, a su vez modificada por la Orden 1047/2020. En relación con el nuestro objeto de cognición, dispone la de 18 de septiembre de 2020, en el punto 10, apartado Séptimo, lo siguiente:

“10. La participación en agrupaciones de personas para el desarrollo de cualquier actividad o evento de carácter familiar o social, tanto en la vía pública como en espacios públicos y privados, se limitan un número máximo de seis personas salvo que se trate de convivientes.

No estarán incluidos en esta limitación aquellas actividades para las que se establezcan medidas específicas en la presente orden, de tal manera que el número de participantes o asistentes a las mismas se registrá por las limitaciones de aforo o asistencia dispuestas específicamente para dicha actividad.

Tampoco será aplicable esta limitación en el caso de actividades laborales e institucionales”.

Dicho lo anterior, conviene resaltar, según el Auto de la Sala, que *“en modo alguno atañe la Orden de la CAM al mismo (derecho de reunión), ni supone limitación o suspensión alguna de su ejercicio, como instrumento de participación democrática y, especialmente, de expresión y comunicación pública de ideas y reivindicaciones, que coadyuva a la formación y existencia "de una institución política, que es la opinión pública, indisolublemente ligada con el pluralismo político" y que opera como condición indispensable para el de forma tal que se convierte en una condición previa y necesaria para el ejercicio de los derechos de participación política de los ciudadanos, inherentes al funcionamiento de un sistema democrático”*.

Coincido con la Sala, al igual que respecto al párrafo reproducido, en los razonamientos vertidos en el Auto relativos a la configuración y relevancia del derecho de reunión como uno de los ejes vertebradores del Estado social y democrático de Derecho proclamado en la Constitución, vinculado directamente con la libertad de expresión, tal como ha sido puesto de manifiesto por el Tribunal Constitucional, entre otras, en STC 193/2011, de 12 de diciembre.

Esta precisión se ha hecho para poder afirmar, a continuación, que, pese a la protección reforzada que otorga el artículo 55.1 de la Constitución a este derecho fundamental, lo cierto es que la regulación que del mismo se contiene en la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, permite diferenciar, al menos teóricamente, dos niveles de intensidad en la protección que le otorga el ordenamiento jurídico. Entiendo que ello es así a la vista de que las exclusiones que contiene el artículo segundo de la citada norma legal marcan en cierto modo una división entre el ejercicio de un derecho de reunión que quedaría delimitado por algunas de las notas definitorias de su contenido esencial (de las cuales ha tratado ampliamente la jurisprudencia constitucional y me remito a las Sentencias citadas en el Auto), y de otro derecho que, junto a dicho contenido esencial íntegro, presenta especiales vinculaciones, durante su ejercicio, con otros derechos fundamentales como el que ya se ha citado, a la libre expresión de ideas y comunicación, que también gozan de la mencionada protección reforzada, y que hace que deba ejercerse con sujeción a las prescripciones de la Ley Orgánica que lo regula. Por el contrario, las reuniones como las que son objeto de regulación en la Orden 1177/2020, se integrarían en la primera descripción de la modalidad de ejercicio del derecho que no requiere, según el artículo segundo de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, sujeción alguna a las prescripciones en ella establecidas. Se trataría, entonces, de reuniones (en ámbitos públicos o privados) de tipo familiar o social.

Es con este alcance con el que expreso mi parecer de modo concurrente con la decisión de la Sala de ratificar la medida en cuestión, manifestando, sin embargo, que los límites de mi conformidad con los razonamientos en que se basa la opinión mayoritaria de la Sección, se extinguen tan sólo a los expresados; y sin compartir la justificación general que, sin esta distinción, creo que se apunta en el Auto acerca de la habilitación, con base en el artículo Tercero de la Ley Orgánica 3/1986, acerca de la competencia de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid para imponer medidas restrictivas del derecho de reunión, en general, sin distinción de los dos niveles de intensidad que cabe apreciar en la protección durante el ejercicio del derecho. Considero, pues, que la Comunidad de Madrid tiene competencia para adoptar la medida de la que aquí se trata si bien la habilitación legal que le confiere la citada Ley Orgánica nunca serviría, no ya para suspender, que es claro que no (ATC de 30 de abril de 2020, citado en el dictado por esta Sala), sino para limitar el ejercicio del derecho de reunión en aquella vertiente que le conecta directamente con otros derechos y libertades fundamentales como los de expresión y comunicación, así como de participación política.

En Madrid, a veinticuatro de septiembre de dos mil veinte.

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.