

# DERECHO DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN

**Tomás Vidal Marín**

*Ayudante de Facultad. Área de Derecho Constitucional  
(Universidad de Castilla-La Mancha)*

## SUMARIO

- A.- *Consideraciones generales*
  - a) *Derecho histórico y comparado*
- B.- *Titularidad del Derecho*
  - a) *Extranjeros*
  - b) *Miembros de las FFAA, jueces, magistrados y fiscales*
  - a) *Personas jurídicas*
- C.- *Contenido y ámbito protegido*
  - a) *Contenido esencial*
  - b) *Desarrollo legal*
  - c) *Comunicación previa a la autoridad gubernativa como requisito para el ejercicio del derecho*
  - d) *Eficacia frente a particulares*
- D.- *Límites y conflictos con otros derechos*
  - a) *Límites generales*
  - b) *Conflictos con otros derechos y bienes*
- E.- *Garantías generales*
  - a) *Reserva de Ley*
- F.- *Garantías jurisdiccionales*
- G.- *Suspensión*
- H.- *Apéndice*

*Artículo 21 C.E.: 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.*

### ***A.- Consideraciones generales***

El derecho de reunión y manifestación aparece reconocido expresamente en el artículo 21 de la CE

El desarrollo legal de este precepto constitucional se ha llevado a cabo a través de la Ley Orgánica 9/83, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión.

Este derecho público subjetivo ha estado históricamente y en la actualidad claramente entrelazado con otros derechos fundamentales, tales como la libertad de expresión y la de asociación. En efecto, uno de los objetivos de toda reunión consiste en la expresión o difusión de determinadas ideas, juicios de valor y opiniones; expresión o difusión que se lleva a cabo mediante una agrupación de personas. Así, nuestro TC ha destacado que "históricamente, el derecho de reunión surge como un derecho autónomo intermedio entre los derechos de libre expresión y de asociación, que mantiene en la actualidad una tan íntima conexión doctrinal con ellos, que bien puede decirse, en una primera aproximación al tema, que el derecho de reunión es una manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercitada a través de una asociación transitoria" ( STC 85/88, caso *mesas petitorias*).

La doctrina es unánime a la hora de considerar el derecho de reunión, como una técnica de acción política directa, al servicio de fines que extravasan el puro contenido del derecho (Santamaría Pastor, p. 412, 1985). Con el ejercicio de este derecho se persigue fundamentalmente la consecución de intereses que son comunes, bien a determinados grupos sociales, bien al conjunto de la sociedad. En este sentido, el T.C. ha puesto de manifiesto que el derecho de reunión constituye "un cauce del principio democrático participativo" (STC 85/88, caso *mesas petitorias*). Esta circunstancia es, precisamente, la que explica el tradicional recelo y desconfianza del poder político hacia este derecho así como las limitaciones históricamente impuestas al mismo.

A la vista de lo hasta ahora expuesto, podemos afirmar que difícilmente podría concebirse un sistema democrático sin el reconocimiento de este derecho fundamental, el cual además de hacer posible el intercambio de ideas y opiniones, permite al conjunto social influir en la toma de decisiones del poder político. En este sentido, Torres Muro afirma que con la incorporación del derecho de reunión, nuestra CE reconoce uno de los elementos básicos de toda sociedad libre y democrática (1991, p. 19).

Es de destacar que en tanto derecho de naturaleza política, los poderes

públicos, además de inhibirse a la hora de realizar ciertos actos que puedan impedir su realización, deben apoyar positivamente el ejercicio del mismo. En efecto, por una parte, el Estado tiene la obligación de preparar los medios coadyuvantes al ejercicio de este derecho de cara a los participantes en el acto de la reunión, y de otra parte, ha de establecer las medidas de seguridad necesarias para la tutela de derechos de terceros que podrá ser afectada por la celebración de la reunión (Soriano Díaz, 1984, p. 568).

Por lo demás, y para concluir estas consideraciones generales, creemos conveniente, a efectos expositivos, distinguir las dos facetas que integran el ejercicio del derecho de reunión y manifestación: la convocatoria de los actos de esta naturaleza y la asistencia a los mismos. Y es que el ejercicio de esta libertad puede tener lugar, bien únicamente convocando y promoviendo la reunión o manifestación de que se trate, o bien solamente asistiendo a las mismas, sin perjuicio, claro está, de que determinadas personas ejercitarán la libertad de reunión llevando a cabo ambas actividades.

#### **a) Derecho histórico y comparado.**

El derecho de reunión ha sido objeto de reconocimiento tardío en las Constituciones de los distintos países. En este sentido, se ha afirmado que como toda libertad de ejercicio colectivo, es de constitucionalización tardía (Sánchez Ferriz, 1989, p. 271).

En nuestro país la primera Constitución que lo reconoce es la de 1869, y lo hace de forma muy restrictiva, puesto que sometía a las reuniones públicas a las disposiciones generales de policía y además, sólo permitía que las reuniones al aire libre y las manifestaciones se celebraran de día.

La Constitución de 1876 también consagra en su artículo 13 el derecho de reunirse pacíficamente. En virtud de este precepto se promulgará la Ley de reuniones de 15 de junio de 1880, la cual exigía autorización previa para las reuniones que se celebraran en lugares de tránsito público y manifestaciones.

Con la llegada de la Segunda República, el constituyente de 1931 incluyó en el catálogo de derechos, el de reunión. Así, en el artículo 38 de la Constitución se reconocía el derecho de reunión pacífica y sin armas, remitiéndose a una Ley especial para regular el ejercicio del derecho de reunión al aire libre y el de manifestación. No obstante, esta Ley republicana nunca llegó a elaborarse, por lo que continuó en vigor la Ley de reuniones de 1880.

Durante el régimen franquista, el Fuero de los Españoles también consagró

el derecho de reunión de acuerdo con lo establecido en las Leyes. Ahora bien, estas Leyes, como no podía ser de otra forma dado el contexto político de la época, establecían unas condiciones enormemente restrictivas para el ejercicio de este derecho. Así, todas las reuniones debían ser autorizadas previamente por parte del Ministerio de la Gobernación, siendo declaradas ilegales las no autorizadas, las cuales eran sancionadas por la Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959 y juzgadas por los Tribunales de la jurisdicción de orden público.

En consecuencia, el reconocimiento del mencionado derecho en esta etapa histórica se realizó en un plano puramente formal, pues a tenor de lo expuesto es imposible afirmar la existencia de una auténtica libertad de reunión y manifestación.

Durante la transición política del régimen autoritario al régimen democrático en nuestro país, se promulga una nueva Ley reguladora del derecho de reunión: la Ley 17/1976, de 29 de mayo. Esta norma va a distinguir entre reuniones celebradas en lugares cerrados y reuniones celebradas en lugares abiertos al uso público, sometiendo a las primeras a un régimen de comunicación previa mientras que para las segundas se exigía la autorización previa por parte del Gobernador Civil.

De este breve repaso histórico del derecho de reunión, parece desprenderse la desconfianza y el recelo que el ejercicio de este derecho ha suscitado siempre en el Poder Público, exigiendo en los casos de reuniones al aire libre y manifestaciones el requisito de la autorización previa.

En contraposición a este marco normativo, nuestra CE de 1978 ha instituido un régimen de comunicación previa para las reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones.

En lo que a Derecho Comparado se refiere, son de destacar el artículo 8 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949 y el artículo 17 de la Constitución italiana de 1947, puesto que son los que de manera más clara han influido en la redacción del actual artículo 21 de nuestra norma fundamental. A este respecto el primero de los preceptos citados, reconoce a todos los alemanes el derecho a reunirse pacíficamente y sin armas, sin necesidad de autorización o aviso previo. Ahora bien, admite la posibilidad de que el ejercicio del derecho de reunión al aire libre sea limitado "mediante una Ley o en base a una Ley".

Por su parte, el artículo 17 de la Constitución italiana también reconoce a los

ciudadanos el derecho de reunión pacífica y sin armas, exigiendo para las reuniones que se celebren en lugares públicos aviso previo a la autoridad, la cual únicamente podrá prohibirlas por "motivos comprobados de seguridad o de evitación de daños públicos".

### ***B.- Titularidad del derecho***

#### **a) Extranjeros.**

El derecho de reunión, si bien de ejercicio colectivo, se trata de un derecho de titularidad individual.

En tanto que derecho fundamental reconocido en nuestra C.E. es obvio que su titularidad es predicable respecto de los ciudadanos españoles. Ahora bien, la titularidad de este derecho ¿se puede extender también respecto a los extranjeros? La respuesta a esta cuestión debe realizarse en sentido afirmativo. Ello en base a dos razones: en primer lugar, porque la C.E. consagra en su artículo 21 el derecho de reunión en términos muy amplios: "Se reconoce el derecho de reunión"; en segundo lugar, si ponemos en conexión el artículo 21 con el artículo 13 de la C.E. que reconoce a los extranjeros la posibilidad de gozar en España de las libertades públicas que consagra el Título I de conformidad con lo que establezcan los Tratados y la Ley, no puede albergarse ninguna duda sobre la titularidad por parte de los extranjeros del citado derecho.

Nuestro legislador reconoció a favor de los extranjeros la titularidad del derecho de reunión, concretamente en el artículo 7 de la Ley Orgánica 7/85, de 1 de julio, de derechos y libertades de los extranjeros en España, si bien sometió el ejercicio de este derecho a un régimen jurídico distinto que para los ciudadanos españoles al exigir el requisito de la autorización previa para cualquier tipo de reunión que aquellos promoviesen<sup>1</sup>. La exigencia contenida en este precepto llevó al Defensor del Pueblo a interponer un recurso de inconstitucionalidad contra el mismo por entender que vulneraba el artículo 21 de nuestra CE. El recur-

1. Disponía el artículo 7 de la Ley 7/85: "*Los extranjeros podrán ejercitar el derecho de reunión, de conformidad con lo dispuesto en las normas que lo regulan, siempre que se hallen legalmente en territorio español. Para poder promover la celebración de reuniones públicas, así como manifestaciones, los extranjeros deberán tener la condición legal de residentes y solicitar al órgano competente su autorización, el cual podrá prohibirlas si resultaran lesivas para la seguridad o intereses nacionales, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los españoles*".

so interpuesto fue resuelto por el TC en la sentencia 115/87 en la que consideró la inconstitucionalidad del inciso del mencionado artículo 7 de la Ley que exigía la autorización previa, por considerar que este vulneraba el contenido esencial del derecho de reunión. Así, nuestro alto Tribunal considera que la exigencia de autorización administrativa previa no constituye un requisito rituario o procedimental para el ejercicio del derecho de reunión, fundamentalmente porque la C.E. de 1978 ha establecido un sistema de reconocimiento jurídico del referido derecho sin necesidad de dicha autorización. A partir de aquí, afirma que la "libertad de reunión sin autorización se constituye así en una facultad necesaria para que el derecho sea reconocible como perteneciente al tipo descrito; al imponerse la necesidad de autorización administrativa se está desnaturalizando el derecho de reunión, consagrado en la CE sin supeditararlo a la valoración discrecional y al acto habilitante y de poder implícito de la Administración" (STC 115/87, caso *Ley de Extranjería*).

Ahora bien, esta tesis del TC puede ser discutible, puesto que tal y como se puso de manifiesto en el voto particular formulado por tres Magistrados (Tomás y Valiente, Rubio Llorente y García Mon), el legislador español no es plenamente libre para regular el ejercicio de las libertades públicas de los extranjeros, pero los límites a los que aquel se encuentra sometido no se desprenden de los enunciados constitucionales que reconocen y garantizan los derechos fundamentales y las libertades públicas, sino de los Tratados Internacionales, según se deduce de los artículos 13.1 y 10.2 de la CE. Entre dichos Tratados Internacionales son de destacar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950, ambos ratificados por España, los cuales facultan a los legisladores nacionales para imponer a las referidas libertades las limitaciones "que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas, o los derechos o libertades de los demás" (el Convenio de Roma añade la prevención del delito). A partir de esta argumentación, es posible concluir, y así lo hicieron los Magistrados discrepantes, que la restricción que el legislador español impuso a la libertad de reunión es perfectamente compatible con los referidos Tratados Internacionales y, en consecuencia, congruente con la CE.

En definitiva, y a pesar de este voto particular, el TC, en lo que respecta al requisito de la autorización previa, ha igualado a extranjeros y españoles, porque según nuestro más alto Tribunal exigir aquella para los extranjeros supone vulnerar el contenido esencial del derecho de reunión.

**b) Miembros de las FF AA, jueces, magistrados y fiscales.**

La titularidad del derecho de reunión puede presentar problemas en relación con determinadas personas por el hecho de pertenecer a ciertos colectivos, razón por la cual ven restringido el mismo. Ahora bien, hay que advertir que dichas personas ven limitado el ejercicio del derecho en cuestión en su consideración de miembros de los mismos, no así en su condición de ciudadanos, en cuyo caso tales restricciones desaparecen. Nos estamos refiriendo a los miembros de las Fuerzas Armadas y a los jueces, magistrados y fiscales.

*b.1).– Miembros de las FFAA, jueces, magistrados y fiscales en su condición de tales.*

En lo que respecta a los miembros de las FFAA, la LODR hace referencia a los mismos en dos de sus preceptos. Así, en el artículo 4.4 señala que la asistencia a reuniones o manifestaciones públicas por parte de militares vistiendo de uniforme o haciendo uso de su condición de militar "se regirá por su legislación específica". Por su parte, el artículo 2.e) de la misma Ley excluye del régimen jurídico establecido en la misma a las reuniones que se celebren "en unidades, buques y recintos militares", las cuales "se regirán por su legislación específica".

La legislación específica a que se refieren estos preceptos se encuentra contenida, fundamentalmente, en el artículo 180 de las Reales Ordenanzas de las FFAA, aprobadas por Ley 85/78, de 28 de diciembre, a cuyo tenor: "Los militares podrán reunirse libremente para fines lícitos en lugares públicos o privados, observando lo que con carácter general o específico, establezcan las disposiciones vigentes. En las unidades, buques y dependencias será imprescindible la autorización expresa de su jefe. En ningún caso podrán tomar parte en manifestaciones de tipo político, social o reivindicativo".

Podemos afirmar, por tanto, que los militares en tanto que hagan ostensible su condición de tales no podrán acudir a reuniones o manifestaciones públicas, según se desprende de la LODR y de las Reales Ordenanzas de las FFAA.

En cuanto a los jueces y magistrados, estos han visto limitado su derecho de reunión en virtud de la Ley Orgánica 6/85, reguladora del Poder Judicial, puesto que la CE y la LODR han guardado silencio sobre este punto. En efecto, el artículo 395.1 de la LOPJ, prohíbe a jueces y magistrados asistir en su condición de miembros del Poder Judicial, a cualquier reunión que no tenga carácter judicial, con la excepción de "aquellas que tengan por objeto cumplimentar al Rey o

para las que hubieran sido convocados o autorizados a asistir por el Consejo General del Poder Judicial".

También los Fiscales han visto restringido su derecho de reunión y manifestación, puesto que según el artículo 59 de la Ley 50/81, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, los miembros de éste no podrán concurrir, "con carácter o atributos oficiales", a cualquier reunión o manifestación pública "en que ello no proceda en el ejercicio de sus funciones".

Por consiguiente, y al igual que en el caso de los miembros de las FFAA, los jueces, magistrados y fiscales en tanto que tales tienen vedado, con carácter general, el ejercicio del derecho consagrado en el artículo 21 de la CE.

*b.2.- Miembros de las FFAA, magistrados, jueces y fiscales en su condición de ciudadanos.*

Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, estamos en condiciones de poder afirmar que las limitaciones al ejercicio del derecho de reunión se establecen para militares, magistrados y fiscales en su consideración de tales, quedando las mismas sin efecto cuando dichas personas actúan en calidad de simples ciudadanos.

En efecto, de los mencionados preceptos de la LODR, de las Reales Ordenanzas de las FFAA, de la LOPJ y del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, se deduce claramente que militares, jueces, magistrados y fiscales podrán asistir a reuniones y manifestaciones públicas siempre que no lo hagan con el carácter de miembros de las FFAA, del Poder Judicial o del Ministerio Fiscal, respectivamente.

### **c) Personas jurídicas.**

La titularidad del derecho de reunión también es predicable respecto de las personas jurídicas. No otra cosa es posible deducir del artículo 4 de la LODR, el cual señala que las reuniones y manifestaciones podrán ser promovidas y convocadas, tanto por personas físicas como jurídicas, siempre que se hallen en el pleno ejercicio de sus derechos civiles.

La referencia de este precepto a las personas jurídicas en cuanto promotoras y convocantes de dichos actos, nos permite afirmar la titularidad de este derecho por parte de las mismas.

### **C.- Contenido y ámbito protegido**

### **a) Contenido esencial.**

En este epígrafe vamos a tratar de delimitar conceptualmente el contenido esencial del derecho de reunión.

El artículo 21 de la C.E. se limita a reconocer este derecho, sin entrar, por tanto, a definirlo. Ha sido, pues, tarea de la doctrina jurídica elaborar un concepto adecuado del mismo. En este sentido, podemos definir el derecho de reunión como la posibilidad de agruparse en un lugar determinado, un número de personas, de manera temporal y con un mínimo de organización, las cuales han sido previamente convocadas con el objetivo de conseguir una finalidad lícita, consistente en el intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas o reivindicaciones.

Este concepto que acabamos de exponer para definir el derecho de reunión, es obvio que también resulta aplicable a las denominadas manifestaciones. Con esto lo que queremos poner de manifiesto es que las manifestaciones son un tipo específico de reuniones. En efecto, las manifestaciones no son más que reuniones en movimiento en lugares de tránsito público. Por ello no podemos compartir las opiniones de Esteban y González Trevijano cuando afirman que el artículo 21 de la C.E. contemplan el derecho de reunión y manifestación como derechos diversos (1993, p. 189). Consideramos que el artículo 21 contempla un único derecho: el de reunión, si bien reconoce la existencia de distintas modalidades del mismo. En el mismo sentido se ha manifestado el Tribunal Supremo, para el que el derecho de manifestación es una de las modalidades del derecho de reunión (STS de 26 de junio de 1991).

Por otra parte, de la precitada definición se desprenden claramente cuáles son los elementos constitutivos o caracterizadores de toda reunión:

1) *Agrupación de un número de personas.* En este punto hay que tener en cuenta que la LODR considera reuniones sólo a las agrupaciones de más de 20 personas (art. 1.2). Consideramos que esta determinación numérica no tiene ningún sentido a efectos constitucionales, puesto que las reuniones que no alcancen ese número mínimo que establece la Ley, quedarán amparadas bajo la protección genérica que al derecho de reunión otorga el artículo 21 de la C.E. En este sentido se ha señalado de una manera acertada que la cuantificación numérica indicada no tiene otra virtualidad que la exclusión del ámbito de aplicación de la LODR de las reuniones de menos de 20 personas (Santamaría Pastor, 1985, p. 414).

La razón de esta exclusión radica, probablemente, en que el legislador ha

considerado que con estas "pequeñas" reuniones es harto improbable que se produzcan conflictos con otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos.

2) *Previa concertación*, lo que supone que las personas que se reúnen no lo hacen de manera casual, sino que han sido previamente convocadas a tal efecto. Con ello los participantes van a tener conocimiento de la fecha y lugar en que la reunión se celebre, así como la finalidad de la misma, a la cual asistirán voluntariamente (García Morillo, 1994, p. 281).

Es precisamente este elemento el que permite distinguir a las reuniones de las simples agrupaciones espontáneas de personas. En este sentido el T.C. ha dejado sentado que una cuestación efectuada mediante mesas petitorias en la vía pública no constituye una reunión. Así, señala nuestro Alto Tribunal que "la mera aglomeración o confluencia causal de transeúntes en torno a una mesa petitoria carece del elemento subjetivo de toda reunión, consistente (..) en el concierto mutuo para concurrir, en el saberse participantes en una reunión" (STC 85/88, caso *mesas petitorias*).

3) *Discontinuidad o temporalidad*, lo que significa que las reuniones se desarrollan durante un período de tiempo determinado. Normalmente, la reunión termina cuando los participantes ven satisfechas las finalidades que perseguían con el ejercicio del derecho.

Es esta nota la que sirve para distinguir a las reuniones de las aglomeraciones momentáneas y de las asociaciones. Estas últimas son organizaciones con vocación de permanencia y estabilidad, estando, por tanto, sus miembros vinculados jurídicamente de forma duradera o continuada en el tiempo. No puede resultar, por tanto, extraño que el T.C. haya calificado a las reuniones de "asociaciones transitorias" (STC 85/88, caso *mesas petitorias*).

4) *Finalidad*. Para que pueda hablarse de la existencia de una reunión es necesario, además de los elementos anteriores, que la misma persiga determinados fines, los cuales han de ser conformes con el ordenamiento jurídico, es decir, han de ser lícitos. Los fines perseguidos por una reunión se pueden concretar en el intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses de todo tipo y la publicidad de problemas o reivindicaciones.

García Morillo añade a estos cuatro elementos, otro: el carácter público de la reunión (1994, p. 281). A su juicio, este carácter permite diferenciar a las reuniones, que son objeto de protección por el artículo 21 de la C.E., de las reunio-

nes privadas o familiares, las cuales, siguiendo a Alzaga ( 1978, p. 226), serían desarrollo de la intimidad personal y familiar y de la inviolabilidad del domicilio, garantizados en el artículo 18.1 y 2 de nuestra norma fundamental.

Ciertamente, sobre este tema la doctrina no es para nada unánime, puesto que desde otra perspectiva se ha señalado que si la CE no define este derecho, toda reunión, cualquiera que sea su modalidad, se encuentra bajo el amparo del artículo 21 de la CE (Santamaría Pastor, 1985, p. 413).

### **b) Desarrollo legal.**

El derecho de reunión consagrado en el artículo 21 de la C.E. ha sido desarrollado por la Ley Orgánica 9/83, de 15 de julio, la cual, según indica su Preámbulo, pretende regular el núcleo esencial del derecho de reunión, ajustándolo a los preceptos de la C.E.

Comienza la Ley señalando que ha de entenderse por reunión, considerando por tal la concurrencia concertada y temporal de más de 20 personas con una finalidad determinada. De esta definición se desprende, como ya hemos mencionado, que quedan excluidas de su régimen jurídico aquellas reuniones cuyo número de participantes sea inferior a 20 personas.

Por su parte, la Ley también excluye de su ámbito de aplicación una serie de reuniones (art. 2), tales como:

- Las que celebren las personas físicas en sus propios domicilios.
- Las que celebren las personas físicas en locales públicos o privados por razones familiares o de amistad.
- Las que celebren los partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, sociedades civiles y mercantiles, asociaciones, fundaciones, corporaciones, cooperativas, comunidades de propietarios y demás entidades legalmente constituidas en lugares cerrados para los fines propios de la profesión.
- Las que celebren los profesionales con sus clientes en lugares cerrados para los fines propios de su profesión.

Podemos afirmar que todas estas reuniones excluidas del ámbito de la LODR tienen un denominador común que es el de ser reuniones privadas, convocadas bien por personas físicas bien por personas jurídicas.

Además, se excluyen del régimen jurídico de esta Ley determinadas reuniones públicas, las cuales son objeto de regulación por leyes específicas. Entre estas podemos destacar a título de ejemplo:

- Las reuniones electorales, sometidas a la Ley Orgánica 5/85, de 19 de junio, de Régimen Electoral General.
- Las reuniones que celebren los trabajadores en el ámbito de la empresa, contempladas en el Estatuto de los Trabajadores.
- Las reuniones que se celebren en unidades, buques y recintos militares, que se rigen por lo dispuesto en el artículo 180 de las Reales Ordenanzas de las FFAA, etc.

Respecto de estas reuniones cuyo ejercicio aparece regulado en normas específicas, la LORD tendrá carácter general y supletorio ( Disposición Final 1ª de la LODR), lo cual garantiza en cualquier caso un mínimo de protección y apoyo positivo al ejercicio de este derecho por parte de los poderes públicos (García Escudero y Pendás, 1986, p. 210).

Por otra parte, la LODR ha clasificado las reuniones sometidas a su régimen jurídico según el lugar en que se celebren; así, distingue entre reuniones celebradas en lugares cerrados y reuniones celebradas en lugares de tránsito público y manifestaciones. Tanto para unas como para otras, la Ley, conforme con la C.E., no contempla la exigencia de autorización previa, rompiendo así con la tradición legal española (Leyes de 1880 y 1976).

En lo que respecta a las reuniones en lugares cerrados, la LODR prevé la posibilidad de que sus promotores u organizadores soliciten la presencia en las mismas de delegados de la autoridad gubernativa, los cuales no podrán participar en las discusiones o debates que en dichas reuniones se susciten (art. 6 y 7). Si ponemos en relación esto dicho con lo dispuesto en el artículo 3.2 de la LODR<sup>2</sup>, llegamos a la conclusión de que la presencia de este delegado en dichas reuniones tiene por objeto la protección del ejercicio del derecho frente a quienes intentaran perturbarlo o impedirlo.

En cuanto a las reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones, tanto la CE como la Ley, exigen que su celebración se comunique previamente a la autoridad gubernativa. La exigencia en estos casos de este requisito es lógica habida cuenta de que con su ejercicio se pueden menoscabar otros derechos del resto de ciudadanos no participantes en dichos actos, así como producirse graves alteraciones del orden público.

La comunicación previa de la reunión o manifestación a la autoridad debe

2. El artículo 3.2 de la LODR dispone: “La autoridad gubernativa protegerá las reuniones y manifestaciones frente a quienes tratan de impedir, perturbar o menoscabar el lícito ejercicio de este derecho”.

hacerse por escrito y su contenido ha de ser congruente con la finalidad de la misma, es decir, debe comprender los datos estrictamente necesarios para que la autoridad gubernativa pueda tomar las medidas pertinentes para proteger el ejercicio del derecho de reunión y para evitar la incidencia negativa de este en otros derechos o bienes jurídicos igualmente protegibles (Alonso de Antonio, 1989, p. 120). En este sentido, la LODR señala que en el escrito de comunicación se hará constar el nombre, apellidos, domicilio y DNI del organizador o de sus representantes, en caso de personas jurídicas; lugar, fecha, hora y duración prevista; objeto de la reunión o manifestación; itinerario proyectado en caso de manifestaciones; y medidas de seguridad previstas por los organizadores o que se soliciten de la autoridad gubernativa.

**c) Comunicación previa a la autoridad gubernativa como requisito para el ejercicio del derecho.**

La C.E. exige la comunicación previa a la autoridad gubernativa de las reuniones que se celebren en lugares de tránsito público y manifestaciones. El incumplimiento de esta exigencia ¿convertirá a dichas reuniones en ilícitas y, por tanto, la autoridad podrá disolverlas o suspenderlas? Sobre este punto se ha pronunciado ya nuestro Alto Tribunal, para quien el requisito de la comunicación previa tiene por objeto permitir a los poderes públicos la garantía y salvaguarda del orden público, que puede verse alterado por el ejercicio del derecho de reunión en lugares de tránsito público. En consecuencia, la comunicación previa constituye una auténtica condición o presupuesto para la utilización constitucional del mencionado derecho, cuya ausencia "puede conducir a la prohibición de este por la autoridad gubernativa, puesto que el único derecho de reunión que en lugar público se reconoce en el artículo 21.2 es el que necesariamente se ha de ejercer comunicándolo previamente a la autoridad" ( STC 36/82, caso *Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza*).

Así pues, para el TC la ausencia de este requisito concede a la autoridad la posibilidad de prohibir el ejercicio del derecho. Ahora bien, esta posibilidad hay que entenderla referida a aquellos casos en los cuales la falta de comunicación conlleva la imposibilidad de que la Administración adopte las medidas necesarias para proteger el orden público (García Escudero y Pendás, 1986, p. 214).

Por lo demás, el Tribunal Supremo considera que el incumplimiento del plazo establecido en la Ley para comunicar la celebración de la reunión o manifestación a la autoridad competente (entre 10 y 30 días), también puede conllevar su prohibición por aquella, puesto que de no exigirse el cumplimiento de dicho plazo "la validez del preaviso quedaría relegada al albur de la circunstancialidad,

con quiebra de la certidumbre del mismo para el titular del derecho, en cuanto a las condiciones de su ejercicio". No obstante, y únicamente cuando existan circunstancias extraordinarias y graves, nuestro ordenamiento jurídico admite que dicha comunicación pueda hacerse en un plazo inferior al citado (24 horas) (STS de 12 de diciembre de 1994).

#### **d) Eficacia frente a particulares.**

Resulta evidente que el derecho de reunión puede ser lesionado no sólo por los poderes públicos sino también por los particulares. Partiendo de esta premisa, y teniendo en cuenta el artículo 9 de nuestra norma fundamental que sujeta a la misma tanto a los poderes públicos como a los particulares, es posible afirmar la eficacia del derecho de reunión frente a terceros. En efecto, el derecho de reunión forma parte de la C.E. y, por tanto, también vincula a los sujetos privados. En consecuencia, los particulares deberán respetar el ejercicio de este derecho, absteniéndose de realizar aquellas acciones que pudieran impedirlo, debiendo además, en determinados casos (como, por ejemplo, en el supuesto de empresarios), proporcionar los medios necesarios para hacerlo posible.

En relación con este tema se pronunció el TC en la temprana sentencia 18/81, en la cual señaló que “si bien el derecho de reunión se tiene en principio frente a los poderes públicos, es admisible y lógico que (...) se puedan contemplar también especialidades en su ejercicio cuando se efectúa en el ámbito laboral o del personal al servicio de la Administración, en la medida en que puede afectar en alguna manera al funcionamiento de la actividad de que se trate y en que requiere además normalmente la colaboración de la empresa privada o de la Administración para hacerlo efectivo (por ejemplo, reuniones en horas de trabajo o en locales de la empresa)”. ( STC 18/81, caso *Blanco contra el Gobierno Civil de Barcelona*).

De la vulneración de este derecho por terceros conocerán los tribunales ordinarios y en último término el TC mediante el recurso de amparo.

### **D) Límites y conflictos con otros derechos**

#### **a) Límites generales.**

##### *1) Pacífica y sin armas.*

De acuerdo con la C.E. únicamente serán objeto de protección constitucional aquellas reuniones que se celebren pacíficamente y sin armas.

Por reunión pacífica hay que entender aquella reunión no violenta, esto es,

será reunión pacífica aquella que no tenga por finalidad la comisión de actos violentos o bien aquella en cuyo desarrollo se producen actos de violencia significativos.

Tema discutido en la doctrina es si las reuniones que tienen por objeto la defensa o apología de acciones violentas ilegítimas serían encuadrables en la categoría de reuniones no pacíficas. Entendemos que la defensa de tales acciones no confiere a una reunión el carácter de violenta, puesto que es perfectamente factible que estas reuniones se desarrollen de una manera plenamente pacífica. Ahora bien, otra cosa es que la apología de acciones violentas constituya ilícito penal, en cuyo caso, ciertamente, tales reuniones no podrán ser objeto de tutela jurídica.

Igualmente, tampoco podemos considerar reunión no pacífica aquella en la que se producen determinados actos de violencia aislados por un número reducido de participantes o aquellas en la que se producen ciertas algarabías, los cuales son inevitables en aglomeraciones multitudinarias de estas características.

De lo dicho se desprende que para calificar una reunión de no pacífica es necesario que los actos de violencia se produzcan o se pretendan por un número notable de asistentes. En este sentido, se ha señalado que para que la reunión no sea objeto de tutela constitucional por violenta es necesario que se trate de una situación de violencia apreciable y significativa, no localizada y accidental, jugando el principio de proporcionalidad un papel capital (Santamaría Pastor, 1985, p. 418).

También exige el artículo 21 de la CE que la reunión sea sin armas. Por arma no es posible entender cualquier objeto que sea susceptible de causar un daño físico a otra persona, puesto que entonces pocos objetos podrían escapar a esta consideración. Una interpretación así de este término llevaría a restringir en exceso el ejercicio del derecho de reunión. Para evitar esto, a nuestro juicio, por arma hay que entender todo objeto cuyo uso normal sea atacar a otro o defenderse (pistolas, navajas, estacas, cadenas, etc).

No es posible calificar de armadas a aquellas reuniones en las cuales sólo unos pocos participantes porten armas. Deviene esencial, por tanto, determinar cual es el número de asistentes que ha de portar armas para considerar que la reunión es armada y en consecuencia no podrá ser objeto de protección constitucional. Es evidente que tal circunstancia tendrá que determinarse en cada

caso, siendo preciso acudir a criterios valorativos, es decir, debe ponderarse adecuadamente el número de asistentes con armas, la calidad de éstas, la actitud de los restantes concurrentes, el conocimiento o el control del hecho por los organizadores, etc. (García Escudero y Pendás, 1986, p. 208.)

## *2) Ilicitud penal.*

Hemos puesto ya de manifiesto cómo el ejercicio del derecho de reunión debe perseguir una finalidad, la cual ha de ser lícita. En este sentido, la LODR faculta a la autoridad gubernativa a disolver y suspender las reuniones y manifestaciones ilícitas (art. 5. a), entendiendo por tales "las así tipificadas por las leyes penales"(art. 1.3). Por su parte el Código Penal considera ilícitas dos tipos de reuniones: a) las que se celebren con el fin de cometer algún delito y b) aquellas a las que concurren personas con armas, artefactos explosivos u objetos contundentes o de cualquier otro modo peligrosos.

A las reuniones armadas ya nos hemos referido supra. El legislador penal lo único que hace es recoger el límite que al ejercicio de este derecho impone expresamente el artículo 21 de la CE, considerando a tales reuniones ilícitas y, por tanto, punibles.

En cuanto a las reuniones que se celebren con el fin de cometer algún delito, el dato fundamental que individualiza y sustantiva a esta modalidad delictiva es el objeto perseguido por quienes conforman la reunión, consistente en la comisión de un delito (Orts Berenguer, 1983, p. 87). Por delito habrá que entender aquellas acciones así tipificadas en el Código Penal y en las Leyes Penales especiales. Para considerar por esta circunstancia a una reunión ilícita, es necesario que en la mayoría de los asistentes esté presente la intención de realizar alguna acción delictiva, siendo insuficiente, pues, que este propósito sólo esté en la mente de unos pocos.

Un supuesto específico de ilicitud penal se contempla en el artículo 494 del Código punitivo, el cual tipifica como delito la celebración de reuniones y manifestaciones ante las Cámaras legislativas, estatales o autonómicas, cuando estén reunidas. Esta limitación del derecho de reunión tiene por objeto evitar que nuestros representantes se vean sometidos a presiones a la hora de elaborar las leyes. Por ello consideramos justificada la misma, puesto que lo que no se puede pretender con el ejercicio del derecho es que los representantes de los intereses generales se conviertan en representantes de los intereses de un determinado grupo o colectivo.

## *3) El orden público y la garantía de personas y bienes*

El artículo 21.2 de la CE faculta a la autoridad gubernativa a prohibir el ejercicio del derecho de reunión cuando existan razones fundadas de alteración del orden público con peligro para personas o bienes, estableciendo así expresamente un límite al ejercicio del derecho.

Por su parte, y congruentemente con este mandato constitucional, la LODR habilita a la autoridad para suspender y disolver las reuniones y manifestaciones en las que concurran estas circunstancias (art 5.b).

El concepto de orden público es un concepto jurídico indeterminado, que, por tanto, debe ser objeto de interpretación jurídica; interpretación que debe ser restrictiva, favoreciendo así el ejercicio del derecho fundamental. En este sentido, la mayoría de la doctrina considera que el orden público a que hacen referencia los precitados preceptos, constitucional y legal, hay que entenderlo en sentido material, en tanto que "limitación de un derecho por razón de tranquilidad, seguridad o salubridad pública" (Alonso de Antonio, 1989, p. 110).

Ahora bien, la alteración del orden público sin más no es suficiente para que la autoridad prohíba, suspenda o disuelva una reunión o manifestación. La CE y la LODR requieren que esa alteración vaya acompañada de peligro para personas y bienes. Así, el TC ha señalado que "aun admitiendo que la alteración del orden público se produce cuando injustificadamente se limita el derecho a la libre circulación, es evidente que la norma constitucional exige también la creación de una situación de peligro para las personas o sus bienes, situación de peligro que hay que estimar cumplida cuando de la conducta de los manifestantes pueda inferirse determinada violencia física o, al menos, moral con alcance intimidatorio para terceros" (STC 59/90, caso *Federación del Campo de CC OO*).

#### *4) Uso de uniformes paramilitares por los asistentes.*

Las reuniones en las que se haga uso de este tipo de uniformes serán suspendidas y disueltas por la autoridad gubernativa (art. 5.c de la LODR). La inclusión de este límite por el legislador es consecuencia directa del mandato constitucional, según el cual toda reunión debe ser pacífica. Es bastante presumible que las reuniones en las que la mayor parte de los asistentes aparezcan ataviados con uniformes de dicho carácter tendrán por objeto la comisión de actos violentos.

#### **b) Conflictos con otros derechos y bienes.**

El ejercicio del derecho de reunión en lugares de tránsito público y manifestaciones impide, generalmente, el normal ejercicio de otros derechos por parte de los ciudadanos que no participan en las mismas, fundamentalmente el derecho a la libre circulación. En este caso, pues, estamos ante un conflicto de derechos, que habrá de ser resuelto por los órganos jurisdiccionales mediante una adecuada ponderación, caso por caso.

Igualmente el ejercicio de este derecho puede entrar en colisión con la dignidad y la integridad moral de las personas. En este sentido, el TC ha puesto de manifiesto que el derecho de reunión y manifestación no comprende la posibilidad de ejercer una violencia moral intimidatoria sobre terceros, "porque ello es contrario a bienes constitucionalmente protegidos como la dignidad de la persona y su derecho a la integridad moral" ( STC 2/82, caso *despido de una aprendiz de un Almacén de Frutas*).

### ***E.- Garantías generales***

#### **a) Reserva de ley.**

El derecho de reunión y manifestación está reconocido en el artículo 21 de nuestra norma fundamental y, por tanto, en la sección I del Capítulo II del Título I. En consecuencia, y a tenor del artículo 53.1 de la CE, sólo por ley podrá regularse el ejercicio del citado derecho; ley que, además, deberá ser orgánica según lo dispuesto en el artículo 81 de la misma.

### ***F.- Garantías jurisdiccionales***

El derecho de reunión en tanto que derecho fundamental está protegido mediante el amparo judicial ordinario y el amparo constitucional.

En cuanto al amparo judicial ordinario, hay que señalar que la Ley 62/78, de 26 de diciembre, sobre protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, prevé junto al procedimiento normal (art.8), un procedimiento específico, concretamente en su artículo 7.6, el cual también aparece contemplado en el artículo 11 de la LODR.

En lo que se refiere a este último, el ejercicio del derecho de reunión en lugares de tránsito público y manifestaciones requiere, como ya hemos mencionado, comunicación previa a la autoridad, con una antelación de 10 días naturales,

como mínimo, y 30, como máximo (art 8 de la LODR)<sup>3</sup>. Presentado el escrito de comunicación, la autoridad gubernativa puede adoptar tres posturas: aceptar las condiciones de la reunión o manifestación, prohibir la celebración de las mismas, cuando considere que existen razones fundadas de alteración del orden público con peligro para personas o bienes; proponer la modificación de la fecha, lugar, duración o itinerario. En estos dos últimos supuestos la decisión de la autoridad deberá notificarse en el plazo de 48 horas.

En caso de que los promotores u organizadores no estén de acuerdo con la prohibición o modificación efectuada, los artículos 7.6 de la LPJDFP y 11 de la LODR prevén un procedimiento especialmente rápido, puesto que tendrá una duración de 9 días como máximo, de tal forma que la resolución judicial tenga lugar antes de la fecha señalada para la celebración de la reunión. Así, si ésta les fuera favorable, la reunión se podrá celebrar el día fijado y de acuerdo con las condiciones previstas por los organizadores.

De lo dicho hasta ahora, podemos afirmar que tanto el plazo mínimo de antelación de 10 días, previsto por la LODR para presentar la comunicación previa, así como este procedimiento, tienen por finalidad beneficiar a los organizadores y promotores de la reunión o manifestación, favoreciendo el ejercicio de este derecho.

Este procedimiento específico y sumamente acelerado se caracteriza por las siguientes peculiaridades o notas:

a) No existe demanda, por lo que se inicia simplemente con la interposición de un recurso contencioso administrativo en el plazo de 48 horas desde que tengan conocimiento de la decisión de la autoridad.

b) En el plazo de 5 días, el órgano judicial convocará a las partes (Abogado del Estado, Ministerio Fiscal y a los promotores o a sus representantes) a una audiencia, para que éstas expongan lo que crean conveniente y a continuación resolverá sobre el mantenimiento o revocación de la prohibición así como de las modificaciones propuestas, sin que quepa ningún recurso contra esta decisión.

c) Dado lo exiguo de los plazos que caracterizan a este procedimiento, el acto administrativo de prohibición o de modificación no se suspende.

Por otra parte, es de destacar que el artículo 11 de la LODR se remite expre-

3. Cuando existan causas extraordinarias y graves, el plazo para presentar dicha comunicación es de veinticuatro horas antes de la celebración de este tipo de reuniones.

samente a lo previsto en el artículo 7.6 de la LPJDFP, lo que lleva a plantearse si esto significa que es obligatorio seguir tal procedimiento o bien puede utilizarse el procedimiento normal previsto en el artículo 8 de la última de las leyes citadas. La doctrina es prácticamente unánime en considerar que en los supuestos de modificación o prohibición de la reunión o manifestación ha de seguirse el procedimiento previsto en el artículo 7.6 de la LPJDFP, según lo dispuesto por la LODR. Ahora bien, como acertadamente pone de manifiesto Carrillo, en aquellos casos de actos administrativos distintos a los señalados, es decir, disolución de la reunión, sanciones administrativas por incumplimiento de la legalidad vigente, etc, sería de perfecta aplicación el procedimiento común regulado en el artículo 8 de la LPJDFP ( 1995, p. 73).

Por último señalar, que la decisión judicial que ponga fin a cualquiera de estos procedimientos, bien el específico del artículo 7.6 de la LPJDFP o bien el común del artículo 8 de la misma Ley, será susceptible de recurso de amparo ante el TC.

### ***G.- Suspensión***

De acuerdo con el artículo 55 de la C.E., el derecho de reunión podrá ser suspendido cuando se declaren los estados de excepción o de sitio. Consecuentemente con este precepto constitucional, la Ley Orgánica 4/81, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, contempla la suspensión del derecho en estos dos últimos casos, en los artículos 22 y 32, respectivamente.

La suspensión de este derecho supone la posibilidad de que la autoridad gubernativa pueda someter a autorización previa o prohibir, la celebración de reuniones y manifestaciones, así como disolver las mismas. No obstante, se exceptúan de esta posibilidad las reuniones orgánicas que los partidos políticos, los sindicatos y las asociaciones empresariales realicen en cumplimiento de los fines que tienen encomendados por los artículos 6 y 7 de la CE Se garantiza de este modo la normalidad del funcionamiento de estas instituciones, básicas en la sociedad democrática (Pérez Tremps, 1994, p. 451).

### ***H.- Apéndice***

## 1. Jurisprudencia.

### A) Tribunal Constitucional.

– Sobre la naturaleza y relación del derecho de reunión y manifestación con otros derechos, así como sobre los elementos constitutivos de la reunión:

STC 85/88, caso *mesas petitorias*.

– Sobre la titularidad por parte de los extranjeros del derecho:

STC 115/87, caso *Ley de Extranjería*.

– Sobre la eficacia frente a particulares del derecho de reunión:

STC 18/81, caso *Blanco contra el Gobierno Civil de Barcelona*.

STC 91/83, caso *Sindicato Profesional de Policía*.

ATC 565/89, caso *Federación Estatal Siderometalúrgica de la UGT*.

– Sobre los supuestos constitucionales que justifican la prohibición de las reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones:

STC 59/90, caso *Federación del Campo de CC OO*.

– Sobre la comunicación previa a la autoridad gubernativa:

STC 36/82, caso *Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza*.

– Sobre el conflicto del derecho de reunión con otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos:

– STC 2/82, caso *despido de una aprendiz de un Almacén de Frutas*.

### B) Tribunal Supremo.

– STS de 27 de enero de 1987.

– STS de 19 de julio de 1988.

– STS de 26 de junio de 1991.

– STS de 8 de febrero de 1993.

– STS de 12 de diciembre de 1994.

– STS de 7 de febrero de 1995.

– STS de 15 de enero de 1996.

– STS de 28 de octubre de 1996.

## 2. Legislación.

– Ley Orgánica 9/83, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión.

– Ley 85/78, de 28 de diciembre, por la que se apueban las RR OO de las FF AA.

– Ley Orgánica 6/85, de 1 de julio, del Poder Judicial.

– Ley 50/81, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

– Ley 62/78, de 26 de diciembre, sobre protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona.

– Ley Orgánica 4/81, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y

síto.

### 3. Bibliografía.

- En relación con el derecho de reunión y manifestación en general:
  - Alonso de Antonio, J.A., "El derecho de reunión en el ordenamiento jurídico español", en R.F.D.U.C.M., Monográfico nº 15, 1989.
  - Alzaga, O., *La Constitución Española de 1978* (Comentario Sistemático), Madrid, 1978.
  - De Esteban, J. y González Trevijano, P.J., *Curso de Derecho Constitucional Español*, Vol. II, Madrid, 1993.
  - García-Escudero Márquez, P. y Pendás García, B., "Régimen jurídico del derecho de reunión", en *Revista de Derecho Político*, nº 22, 1986.
  - García Morillo, J., en López Guerra, L., Espín, E., y otros, *Derecho Constitucional*, Vol. I, Valencia 1994.
  - Pérez Francesch, J.L., "El derecho de reunión", en *Revista Jurídica de Catalunya*, nº 4, 1988.
  - Sánchez Ferriz, R., *Estudio sobre las libertades*, Valencia, 1989.
  - Santamaría Pastor, J.A., "Artículo 21", en *Comentarios a la Constitución*, dirig. por Garrido Falla, Madrid, 1985.
  - Soriano Díaz, R., "Derecho de reunión", en *Comentarios a las Leyes Políticas* dirig. por Alzaga Villaamil, Madrid, 1984.
  - Torres Muro, I., *El derecho de reunión y manifestación*, Madrid, 1991.
- En relación con las reuniones ilícitas:
  - Orts Berenguer, E., "Reuniones y manifestaciones ilícitas", en *Comentarios a la legislación penal*, Tomo II, Madrid, 1983.
- En relación con la protección jurisdiccional del derecho de reunión:
  - Carrillo, M., "La tutela jurisdiccional del derecho de reunión", en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 7, 1995.
  - Embid Irujo, A., "El derecho de reunión y su protección: referencia especial a la protección judicial", en *Revista de Administración Pública*, nº 100-102, 1983.
- En relación con la titularidad del derecho por los militares:
  - Guaita Martorell, A., "Los derechos fundamentales de los militares", en *Libro homenaje a Villar Palasí*, Madrid, 1989.
- En relación con la suspensión del derecho:
  - Pérez Tremps, P., en López Guerra, L., Espín, E., y otros, *Derecho Constitucional*, Vol. I, Valencia, 1994.