

# LA CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO DE REUNIÓN

*Juan José Solozábal Echavarría*  
*Catedrático de Derecho Constitucional*  
*(Universidad Autónoma de Madrid)*

## SUMARIO

### *A. La estructura normativa del artículo 21.*

*La caracterización general del derecho de reunión: dimensión individual y dimensión objetiva.*

*Instrumentalidad o autonomía relativa del derecho de reunión.*

*La caracterización jurisprudencial del derecho de reunión.*

*Sobre el objeto, fin y ocasión del derecho de reunión.*

*La configuración de la idea constitucional de reunión.*

*La exigencia de la paz.*

*Constitución y derecho penal.*

*La titularidad del derecho de reunión.*

*Autorización y reunión.*

*Tres apuntes y una coda finales.*

### *B. Reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones.*

*Las concentraciones o manifestaciones no comunicadas.*

*La configuración del parámetro de control de la Administración.*

*Instrumento y presupuesto de la actuación de la Administración.*

*El control jurisdiccional ulterior.*

#### 1. Artículo 21CE:

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 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- La estructura normativa del artículo 21***

Nuestra Constitución reconoce el derecho de reunión en el artículo 21 en unos términos que podemos calificar desde un punto de vista formal o modal y desde un punto de vista material o atendiendo a su contenido. Desde la primera perspectiva se trata de un reconocimiento escueto, que por ejemplo no define el bien jurídico que protege, así no se nos dice qué hay que entender por reunión, aunque se excluye de la protección constitucional a algún tipo de las mismas, en concreto las no pacíficas o armadas; y además se trata de reconocer un derecho sin reserva de ley explícita, lo cual, como se sabe, ni supone que estemos ante un derecho no concretizable o definible por el legislador ni que no sea limitable por el mismo, en función de exigencias implícitas, determinadas necesariamente en su ejercicio, así para asegurar su disfrute simultáneo a diversos titulares, o derivadas de la protección de otros derechos o bienes, o generales, como las que traen su causa del derecho penal. Pero tampoco podemos decir que esa omisión de reserva carezca absolutamente de trascendencia, de modo que quizás nos encontramos con un derecho cuya incompletud haya de ser colmada más a través de concreción que desarrollo (supuesto de incompletud por indeterminación más que de incompletud por insuficiencia<sup>2</sup>).

En cuanto al contenido, el artículo 21 se refiere al derecho general de reunión, a cuya delimitación contribuye al abarcar exclusivamente la reunión pacífica y sin armas, y cuyo ejercicio excluye su sometimiento a autorización previa. Pero en los casos de reunión en lugares de tránsito público así como en las manifestaciones el ejercicio se somete al régimen del preaviso a la autoridad que podrá prohibir la reunión en caso de riesgo del orden público que suponga peligro para personas o bienes.

#### **La caracterización general del derecho de reunión: dimensión individual y dimensión objetiva.**

La caracterización general del derecho o la idea teóricamente adecuada del mismo seguramente puede ayudarnos a entender correctamente los términos de su reconocimiento, siendo esta referencia a la teoría constitucional particularmente interesante en este caso dada la elementalidad de los términos de su regulación constitucional.

2. J.J. Solozabal. "Principialismo y orden constitucional" en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, nº 2.

El derecho de reunión –entendiendo por ésta, provisionalmente, una agrupación ocasional de dos o más personas con el propósito de la comunicación o manifestación de ideas o actitudes– presenta preferentemente una dimensión individual, según la cual se trata de reconocer una libertad de autodeterminación de la conducta, expresión de la sociabilidad de la persona que tiende a la comunicación con los demás, sin la cual se produce el aislamiento y el empobrecimiento individuales. Este modo de considerar el derecho de reunión, positivamente, realza una actitud activa o de participación de quien integra una reunión, a la que, por ejemplo manifestando su propio punto de vista o adhesión a determinada posición, contribuye con su aportación personal: en cualquier caso este enfoque del derecho de reunión subraya el significado individual del derecho o el enriquecimiento personal que su ejercicio supone para quien lo lleva a cabo. Negativamente esta visión del derecho de reunión como libertad asegura su ejercicio sin interferencias ni imposiciones, lo que no implica un desentendimiento total de la Administración, antes bien como se verá se trata de un derecho con ciertos ribetes de prestación o cuyo ejercicio al menos requiere de una fuerte organización (desde esta perspectiva nos encontramos con un derecho muy procedimentalizado) pero sí supone claramente otras dos cosas: que estamos ante un derecho que desde luego presenta una dimensión negativa, pues tenemos el derecho de reunirnos, pero también el de no hacerlo o el de no asistir obligatoriamente a reuniones (paradas, muestras de entusiasmo o adhesión) que no nos gustan; y, en segundo lugar, que se trata de un derecho, como derecho de defensa, de contenido indeterminado: el derecho de reunión cubre a cualquier tipo de ésta –sea cual sea su índole– de modo que con independencia de la específica regulación que pueda referirse a cualquier tipo de reunión, dicha regulación se explicará por los especiales problemas que presente su organización o por los riesgos que su ejercicio suponga para la convivencia u otros derechos, pero no en función de una especial relevancia constitucional, pues no existe base constitucional alguna a nuestro juicio para graduar las reuniones de acuerdo con una trascendencia de este tipo, de modo por ejemplo que sólo las reuniones políticas gozasen por decirlo así de plena legitimidad, etc.

Naturalmente esta indeterminación del derecho de reunión afecta a los criterios de actuación de la Administración (y eventualmente la Jurisdicción) en relación con el ejercicio del derecho y en concreto con la valoración por su parte del riesgo para el orden público, lo que veda una concepción formal o total de este concepto jurídico indeterminado, de modo que el orden público a preservar no

es el orden constitucional sino el de las condiciones de paz pública que lo hacen posible, y así el examen del objeto de las reuniones a celebrar no permite otra cosa que el excluir la celebración de reuniones ilícitas desde un punto de vista penal, y no las inconvenientes o nocivas, inadecuadas o “incorrectas” desde un punto de vista constitucional.

Ciertamente esta visión individual del derecho de reunión lo religa especialmente a la idea de la dignidad, de modo que alguien a quien se le impide reunirse con quien quiera en total libertad sería tratado desconsideradamente y en definitiva indignamente. Esta relación con la dignidad empuja asimismo a, en la medida que ello fuera posible, un reconocimiento de dicho derecho, en términos de sustancial igualdad, a todas las personas con independencia de su nacionalidad, de modo que estaríamos ante una clase de derechos de todos –por tanto también de los extranjeros– y no sólo de los ciudadanos nacionales.

Pero el derecho de reunión presenta asimismo una dimensión objetiva, un relieve si se quiere preferentemente político o una cierta, si se me permite hablar así, dimensión institucional. Desde este punto de vista el reconocimiento del derecho de reunión es, por utilizar la expresión de Häberle, un rasgo funcional de la democracia, de modo que tampoco sin derecho de reunión habría democracia. Nos ahorraremos muchas consideraciones acerca del particular si reconocemos al derecho de reunión como un instrumento fundamental para la formación de la opinión pública. Ciertamente como contribución a la opinión pública el derecho de reunión alcanza a la preformación de la voluntad política: actuando de modo esencialmente abierto e informal y completando el plano institucional de formación y manifestación de la voluntad del Estado, que se lleva a cabo por los órganos constitucionalmente establecidos, de acuerdo con sus competencias y procedimientos.

Se trata de proponer en una democracia una relación adecuada entre dichos planos: la opinión pública no puede sustituir el funcionamiento institucional del Estado, ni condicionar la actuación de sus órganos, presionándolos o descalificándolos. Pero el aparato institucional del Estado no puede restringir la libertad de la opinión, impidiendo su formación, esencialmente libre, “de abajo a arriba”<sup>3</sup>. La contribución del derecho de reunión a la opinión pública no

3. J.J.Solozabal, “Opinión Pública” en *Filosofía política II, Teoría del estado*, edición de E. Díaz y A. Ruiz Miguel, Madrid 1996.

debe llevar a olvidar algunas singularidades de la significación política de este derecho, pues estamos hablando de un derecho que en muy buena medida puede compensar las oportunidades de influencia en la formación de la opinión y aun del funcionamiento de los órganos del Estado de ciertos sectores o grupos sociales –lo que explica el ejercicio de este derecho históricamente por los más débiles–: desde este punto de vista este derecho muestra unas capacidades de integración en el sistema para los más propensos a sentirse fuera de él; en segundo lugar estamos ante un elemento de apertura democrática o innovación, pues permite hacer presentes, con bastante inmediatez y cierta espontaneidad, los problemas de la comunidad, impidiendo así el agarrotamiento o la rutina en el funcionamiento del sistema<sup>4</sup>. Pero en tercer lugar se trata de la modalidad que en cuanto pueda anticipar o simular cierta “acción directa” representa el supuesto más grave de riesgo de la superación de la barrera de los dos planos (el de la opinión y el institucional) que un Estado de derecho democrático, como orden organizado y abierto, ha de mantener.

La trascendencia política del derecho de reunión que no obstante hay que reconocer resulta no sólo del significado directamente político de la reunión, como si fuese fácil deslindar un objeto claramente político de otro que no lo es o como si el relieve político no se añadiese fácilmente a un objeto que de momento no se presenta como político, va a implicar algunas cosas de interés: en primer lugar, en referencia con la necesidad de una regulación, de modo que, aun con los problemas derivados de la no previsión de reserva a que antes aludíamos, en la medida que estamos ante un derecho que como derecho político es de configuración legal. En segundo lugar, en relación con el objeto o motivo de la reunión, necesariamente indefinidos, ya que en una democracia cualquier objetivo político es perseguible y el debate político no se encuentra balizado o condicionado por constricciones que no sean de orden penal, y no está, por tanto, vinculado por un límite de congruencia constitucional, de modo que no cabe ni excluir de la licitud constitucional de las reuniones a las que persigan fines incompatibles con el orden constitucional ni, en la línea que señalábamos antes, configurar el límite del orden público en otro sentido que el material.

### **Instrumentalidad o autonomía relativa del derecho de reunión.**

El significado político del derecho de reunión se manifiesta también en algún

4. K.Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg, 1984., pág. 157.

rasgo interesante del mismo como es su condición preferentemente instrumental y las derivaciones que de tal carácter pueden seguirse para su régimen. Esta condición instrumental en cualquier caso muestra primeramente un cierto alcance de la sistematicidad de los derechos fundamentales que no da pie, a mi juicio, a la posibilidad de integración de los mismos con otros, de modo que los reconocidos sólo lo fuesen a título demostrativo o como manifestación de un sistema que, en cuanto traslación de un todo cerrado, iusnaturalista o lógico, antecedería a la declaración efectivamente existente<sup>5</sup>, pero sí que implica una relación más estrecha de algunos derechos con otros: así la relación del derecho de reunión sería obvia con el derecho de petición –por ello históricamente el derecho de reunión se reclama y ejerce como modo de presentación del derecho de petición–; con la libertad de expresión: el fin de la reunión es, como decíamos antes, manifestar o hacer patente un mensaje o una actitud; o con el derecho de asociación, en cuanto la asociación formará su voluntad a través de la reunión de sus miembros, y la asociación puede convocar una reunión o invitar a sus miembros a participar en ella.

A mi juicio esta instrumentalidad que resulta innegable no es óbice para afirmar la autonomía de cada uno de los derechos de que estamos hablando, de modo que a cada uno le corresponde su calificación dogmática –así en la configuración de la reunión lo relevante no es la protección de la difusión de un mensaje o la trascendencia de una actitud o posición, sino la agrupación ocasional con otros y en el caso de asociación la protección se refiere a una agrupación permanente y orientada a determinada finalidad–, dispone de su propio régimen, en relación con las exigencias establecidas por su regulación y ha de atenerse, por ello, a los respectivos límites.

La caracterización general del derecho de reunión como libertad o derecho de defensa, o derecho político con importantes ribetes de prestación, o derecho procedimental resulta de enorme interés para, a la luz de su regulación constitucional o legal y la contribución jurisprudencial a su configuración, resolver los diferentes problemas que presenta su régimen.

### **La caracterización jurisprudencial del derecho de reunión.**

Por lo demás no estamos ante una problemática teórica, pues dicha caracteri-

5. J.J.Solozabal, “Algunas cuestiones básicas de la teoría general de los derechos fundamentales”, *Revista de Estudios Políticos*, n° 71. y “Principialismo y orden constitucional”, citado.

zación la ha realizado la propia jurisprudencia constitucional. Así para el Tribunal Constitucional el derecho de reunión es un derecho autónomo intermedio entre la libertad de expresión y el derecho de asociación, de titularidad individual y ejercicio colectivo para la exposición y debate de ideas, la defensa de intereses o publicidad de problemas. Pueden distinguirse en él diversos aspectos, así una dimensión individual, en cuanto agrupación de personas, temporal, por su carácter transitorio, finalística, constituida por el propósito lícito de la reunión y real u objetiva, que es el lugar de celebración (STC 85/1988).

Se trata de una concurrencia concertada –y no una mera aglomeración o confluencia casual de transeuntes– con un propósito lícito (STC 85/1988).

Aunque se trata de un derecho de libertad –si bien con una evidente dimensión política– su ejercicio puede tener lugar en el ámbito laboral o de la propia Administración, lo que implicando la colaboración de la empresa o de la propia Administración para su efectividad, justifica, con todo, una intervención autorizatoria de las reuniones de tales sujetos en sus dependencias (STC 91/1983).

### **Sobre el objeto, fin y ocasión del derecho de reunión.**

Evidentemente la configuración del concepto de reunión constitucionalmente protegida sólo cabe realizarla formalmente y no materialmente. Lo que ocurre es que la finalidad de la reunión puede ser relevante a efectos del régimen de su ejercicio, pero no desde el punto de vista de su legitimidad –y protección constitucional–: así la Ley Orgánica que regula el derecho de reunión (LODR) no se aplica a las reuniones privadas o las convocadas por entidades asociativas de cualquier clase para sus miembros (art.2) y sólo rige con carácter supletorio para las reuniones específicas (disposición final 1ª), así las conectadas con el derecho a la libertad religiosa, ejercicio de la libertad sindical, derechos sindicales de los funcionarios, derecho a la educación y reuniones electorales.

Pero volvemos a decir no cabe reservar el derecho de reunión para sólo las que tuvieran un propósito político o pensar en establecer un régimen privilegiado de las mismas, en función precisamente de su amenaza ante ataques estatales<sup>6</sup>. Pero de ello no se puede seguir ninguna exclusión de protección constitucional para los otros tipos de reunión, aunque estén expuestas a menores peligros.

6. “Versammlungsfreiheit” de M. Kloepfer, en Isensee y Kirchhof (eds). *Handbuch des Staatsrechts*. Heidelberg 1987, tomoII, pág. 742.

La caracterización formal del derecho de reunión lleva a considerar tal cualquier agrupación ocasional concertada de dos o más personas, si bien sólo cuando la concurrencia se refiera a un grupo de más de veinte personas será de aplicación el régimen legal prescrito en la LODR, teniendo en cuenta la fijación anteriormente realizada del ámbito de la norma.

La reunión protegida es la reunión concertada u organizada y no la mera aglomeración, pero teniendo presente que, con independencia de lo que se diga en relación ya con tipos concretos de reunión a los que específicamente se refieren la Constitución y la LODR, esto es las concentraciones, o reuniones en lugares de tránsito público, y manifestaciones, la organización no exige necesariamente convocatoria anterior, de modo que ciertamente caben, además de reuniones urgentes, reuniones espontáneas, esto es reuniones sin organización previa, cuya estructuración se lleva a cabo, por decirlo así, sobre la marcha.

Aunque la indeterminación de la finalidad acompañe al derecho de reunión como verdadera libertad, ella debe de entenderse no para incluir cualquier actividad realizada a través de la reunión, sino como referente del carácter esencialmente abierto de la finalidad de la reunión: la reunión se celebra para manifestar un mensaje o testimoniar una posición, implicando, por tanto, el concierto en un propósito, así no es reunión la mera afluencia o confluencia casual de transeuntes en torno a una mesa petitoria: el fin perseguido por la reunión no es el objeto del derecho, si no sólo un elemento a tener en cuenta para considerar lícita la reunión, pero que no puede suponer como querían los demandantes del amparo, sustituir el régimen de la actividad a realizar –la cuestión– por el propio del derecho de reunión, librándose así de la exigencia de someter la actividad cuestionada a la autorización exigida previa.(STC 85/1998)

La autonomía del derecho resalta la ocasionalidad de la reunión, separándose así conceptualmente del derecho de asociación, lo que no quiere decir que fácticamente muchas reuniones no tengan su origen en convocatorias –aunque eso sí abiertas o– en este sentido o acepción que es el preferentemente utilizado en la legislación– públicas. La ocasionalidad se opone a la continuidad o regularidad, pero no a la frecuencia, aunque de concurrir esta nota en la convocatoria de las reuniones, pueden darse consecuencias de interés en relación con su régimen, y en concreto con la legitimidad de la exigencia por parte de



quienes participan en una reunión del sacrificio de los derechos de los demás o de las propias oportunidades para ejercer su mismo derecho de reunión.

La consideración del elemento finalístico (defensa de determinados intereses o dar publicidad a ciertos problemas) impide considerar reuniones a los espectáculos públicos, donde la ausencia de tal finalidad hace insuficientes la concurrencia de las otras notas de confluencia personal, concertación y temporalidad. Así el Tribunal Supremo se opone a la aplicación del artículo 21 de la CE, en su Sentencia de 30 de Noviembre de 1987, a una corrida de toros, ya que ésta “implica un conjunto de elementos que exceden del simple ejercicio del derecho de reunión en cuanto requiere para su adecuado tratamiento un conjunto reglamentario de un nivel de complejidad adecuado a la del espectáculo en que aquélla consiste, dentro del cual se integra la posibilidad de suspensión ejercitada por la autoridad administrativa por la razón de orden público ponderada en el caso que se enjuicia” (Se reitera la postura del Supremo en la Sentencia 21 de febrero de 1990).

La configuración adecuada del tipo de reunión constitucionalmente protegida requiere que digamos algo sobre tres extremos: su determinación obligatoria más bien negativa, el reconocimiento de su titularidad, y la prohibición de sujeción de su ejercicio al régimen de autorización previa.

### **La configuración de la idea constitucional de reunión.**

La Norma Fundamental sólo asegura protección constitucional a la reunión pacífica y sin armas. Se trata de la problemática de la delimitación —esto es la determinación por criterios más bien negativos— o idea constitucional de la reunión que presenta diversas facetas. La primera cuestión y más fácil es establecer la significación de estos términos, que son muy frecuentes en el derecho constitucional y que se arrastran desde el primer reconocimiento del derecho en la revolución francesa. Desde un punto de vista penal habrá que entender por arma aquel objeto contundente o peligroso preparado para la alteración de la paz pública o aquel instrumento cuya naturaleza le hace objetivamente adecuado para herir a las personas o dañar a las cosas, destinándoles intencionadamente sus portadores a tal propósito. Reunión pacífica es aquella cuyos promotores excluyen comportamientos violentos en su trascurso, garantizándose a través de la organización correspondiente un desarrollo en paz de la misma, de modo que durante su celebración no se va instigar a la comisión del delito o de desórdenes ni tolerarse su realización. Puede considerarse la prohibición de portar armas como una exigencia está-

tica, en cuanto referida a una situación que ya se da desde el primer momento de la reunión y la de alterar la paz pública como una exigencia dinámica, en cuanto que se trata de garantizar un determinado desarrollo de la reunión<sup>7</sup>.

Naturalmente el carácter pacífico de la reunión no se cuestiona al producirse incidentes, aunque sean graves, causados por una minoría o por contramanifestantes, de modo que la protección del ejercicio constitucional de un derecho no puede quedar disponible al designio antidemocrático de una minoría. Aunque obvio es también que la protección constitucional de una reunión en la que se cometen actos violentos no excluye la responsabilidad penal de quienes sean sus autores en los términos previstos en los artículos correspondientes del Código penal (arts 513 y 514). La prohibición de portar armas se incumple cuando lo hace un número significativo de asistentes, de modo que quienes las llevan sean irreductibles para el propio servicio de orden de la concentración.

Cabría preguntarse si la necesaria condición pacífica de la reunión impide la defensa en abstracto de la violencia y el desorden. Creemos que la interpretación de los derechos *in favor libertatis* y la condición de este derecho como instrumental de la libertad de expresión impide considerar como no pacífica y por tanto anticonstitucional una reunión en la que por ejemplo se defienda la revolución, aunque no cabría la incitación a la comisión concreta de actos violentos de este carácter.

### **La exigencia de la paz.**

La protección constitucional exclusiva de las reuniones pacíficas y sin armas concreta la exigencia de paz<sup>8</sup> al reconocimiento del derecho de reunión. No puede ser de otro modo en razón primeramente del hecho de que en un Estado el monopolio de la violencia corresponde exclusivamente al poder público, de modo que, constitutivamente diríamos, no cabe violencia privada en ninguna forma política estatal. En segundo lugar, porque la libertad y la igualdad del debate en el Estado democrático excluyen la utilización por parte de nadie de la violencia: la posibilidad para alguien de recurrir a la violencia le suministraría una posición de ventaja al condicionar ilícitamente las posiciones de los ciudadanos e imponer las cuestiones a las que podría referirse el debate. Por último

7. F. Bastida, *Voz. Derecho de reunión*. Enciclopedia Jurídica Civitas . Madrid 1996.

8. "Versammlungsfreiheit" de M. Kloepfer, en Isensee y Kirchhof (eds). *Handbuch des Staatsrechts*. Heidelberg, tomoII , pág. 756.

si fuese una minoría la que recurriese a la violencia su propia seguridad peligraría si la mayoría utilizase asimismo la fuerza<sup>9</sup>.

### **Constitución y derecho penal.**

La protección exclusiva del derecho de reunión pacífica y sin armas supone una delimitación constitucional del objeto del derecho, de modo que es ya la propia Norma fundamental la que impone a la legislación penal la exclusión del ejercicio lícito del derecho de reunión a determinadas manifestaciones de ésta. La legislación penal es un límite evidente del ejercicio de los derechos fundamentales y la tipificación delictiva a que proceda debe respetar las decisiones constitucionales: lo que ocurre en este caso es que la determinación del ámbito del derecho se realiza por el Código Penal en el caso concreto de la prohibición de la reunión no pacífica o armada por imposición constitucional. No se trata de una limitación meramente penal, sino de una delimitación constitucional que el Código Penal ha de reiterar o concretizar, al lado de otras tipificaciones que de la Constitución no reciben contenido (establecido en virtud de mandato) si no sólo habilitación, quedando cubiertas por el significado general a atribuir a la intervención penal en materia de derechos fundamentales. (Téngase en cuenta que, en términos generales, al derecho penal le corresponde la defensa jurídica más enérgica frente a los ataques más graves de los bienes constitucionalmente protegidos y que no es concebible un ejercicio delictivo de los derechos fundamentales).

### **La titularidad del derecho de reunión.**

El agotamiento de la problemática del primer párrafo del artículo 21 exige que nos planteemos, brevemente, una serie de cuestiones sobre la titularidad de este derecho.

Es un derecho reconocido en términos generales, según el propio tenor literal de la Constitución, frente a lo que ocurre en algún ordenamiento como el alemán donde la Constitución lo atribuye exclusivamente a los ciudadanos (no así la Ley específica reguladora del derecho de reunión). De otra parte la propia vinculación del derecho con la sociabilidad de la persona, permite establecer una relación obvia del derecho con la dignidad de cada uno. En virtud de este doble plano de consideraciones –y a pesar de que el art. 13 CE permite una modalización de los derechos constitucionales por las leyes o los tratados– nos parece correcta la decisión del Tribunal Constitucional invalidando el artículo 7º de la

9. M.Kloepfer, op. cit.

LO 7/1985 de los derechos y libertades de los extranjeros en España que sometía en este caso el ejercicio del derecho a la autorización del órgano gubernativo competente.

En efecto la modalización del ejercicio del derecho de los extranjeros a que legítimamente pueden proceder, sin incurrir en arbitrariedad o irrazonabilidad evidentes en virtud de la exigencia del principio de proporcionalidad, una ley o tratado, sometiendo a determinadas condiciones su ejercicio, no puede hacer olvidar que se trata de un derecho –el de reunión– asegurado en sus rasgos esenciales desde la Constitución, lo que le garantiza el mantenimiento de las características que lo definen, y cuya alteración supondría su desfiguración: sin duda entre esos rasgos esenciales de los que el derecho comprende desde su reconocimiento constitucional, y que no están disponibles ni para la ley o el tratado, ha de incluirse el que su ejercicio no se someta a autorización previa.

Para el Tribunal, en efecto, el problema que se plantea no es el de si es posible una diferencia de trato en el ejercicio del derecho entre los extranjeros y los españoles “sino si el legislador ha respetado el contenido preceptivo e imperativo que establece el artículo 21.1 de la Constitución, también para los extranjeros” y “la necesidad de una autorización administrativa previa, referida al derecho de reunión, no es un requisito puramente rituario o procedimental, sobre todo porque nuestra Constitución ha optado por un sistema de reconocimiento pleno del derecho de reunión sin necesidad de autorización previa”, de modo que “al imponerse la necesidad de autorización administrativa se está desnaturalizando el derecho de reunión”<sup>10</sup>.

La libertad de los demás reunidos y las exigencias institucionales de los cuerpos o entidades a que pertenecen imponen restricciones al ejercicio –que no propiamente a la titularidad– del derecho de reunión de los militares o policías, así como a los jueces, magistrados o fiscales. Es el caso de los militares “de uniforme o haciendo uso de su condición militar”, que en virtud de lo dispuesto en sus reales ordenanzas según la remisión que a ellas se hace en el art. 4 de la LODR, tienen prohibida su participación en reuniones o manifestaciones públicas, lo que les queda permitido cuando no hagan uso de dicha condición o no acudan de uniforme.

10. La regulación legal de la asociación reconoce el derecho de reunión de manera plena sólo a los extranjeros que se encuentran en situación regular. La Ley de Extranjería (tras su reforma por la Ley

Los policías quedan liberados de su obligación de portar armas para reunirse y manifestarse de acuerdo con el reconocimiento general de este derecho del artículo 21. En el caso de las autoridades judiciales la restricción de su derecho tiene alguna justificación constitucional ulterior en virtud de la limitación explícita de su derecho de asociación a que procede el artículo 117, ya que no pueden pertenecer, mientras se hallen en activo, a partidos políticos o sindicatos, y conocemos ya el carácter instrumental que el derecho de reunión asume muchas veces en relación con el derecho de asociación. El caso es que lo que correctamente hacen la Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 395.1º) y el Estatuto orgánico del Ministerio fiscal (art. 59) es prohibir a dichas personas hacer ostentación de su cualidad de tales en las reuniones públicas en que participen, fuera de aquellas relacionadas con el ejercicio de sus funciones<sup>11</sup>.

La significación espiritual del derecho de reunión como manifestación de la sociabilidad de la persona y como instrumento de su formación y desarrollo hacen difícil negar su ejercicio a los menores, particularmente si su edad y circunstancias aseguran por su parte un uso de tal derecho de modo independiente y responsable. De todos modos los menores no podrán convocar la reunión, facultad reservada por la LODR a quienes se hallen en el pleno ejercicio de sus derechos civiles (art.4) , respondiendo sus padres o tutores por los daños que los menores causen a tercero.

Orgánica 8/2000 de 22 de diciembre) no priva a los inmigrantes sin papeles del derecho de reunión (y asociación), lo que ocurriría si les prohibiese su ejercicio y estableciese sanciones para quienes infringiesen la prohibición. Tal prohibición sería inconstitucional y por eso ni se formula expresamente ni puede desprenderse de la omisión legislativa respecto del ejercicio del derecho de reunión de los inmigrantes en situación irregular. La Norma Fundamental, como sabemos, permite modalizar el ejercicio de los derechos o someterlo a determinadas condiciones, pero no proceder a su supresión para quienes son sus titulares dada la generalidad de los términos en que se produce su reconocimiento. Lo que ocurre es que el no reconocimiento pleno de manera expresa de estos derechos a los inmigrantes en situación irregular implica el ejercicio imperfecto o si se quiere simplemente de hecho de los mismos, de manera que del mismo modo que las asociaciones constituidas por este tipo de extranjeros no podrán alcanzar la personalidad jurídica, las reuniones o manifestaciones, como ahora ocurre con las espontáneas o no organizadas y las irregulares o no comunicadas, no gozan de protección plena, siendo en ese sentido más fácilmente prohibibles, al resultar con mayor probabilidad de su celebración graves riesgos para el orden público.

Ante esta situación tenemos derecho, primero, a dudar si la Ley de Extranjería que no contempla los derechos de los extranjeros “sin papeles” ha respetado el principio de igualdad, o, más bien, ha incurrido en arbitrariedad al reconocer plenamente sólo de los derechos de los extranjeros en situación regular y, sobre todo, podemos preguntarnos si dicha norma ha cumplido el designio constitucional de las leyes que desarrollan los derechos fundamentales que es no sólo el de limitarlos, sino, sobre todo, el de posibilitar su ejercicio.

11. I.Torres, *El derecho de reunión y manifestación*, Madrid 1991.Pág.. 61 y ss.

En relación con las personas jurídicas ni existe una previsión de la titularidad de este derecho, como ocurre entre otros supuestos en el artículo 20 con el derecho a crear centros de enseñanza, como facultad integrante del derecho a la educación o libertad de enseñanza, ni tal titularidad parece posible atribuírsela en virtud de la naturaleza o contenido del derecho, según la Sentencia del Tribunal Constitucional 137/1985, que viene a aplicar los estándares del derecho constitucional alemán. Sistema en el que se acepta que, “las personas jurídicas en cuanto meros entes imaginarios no son objetivamente capaces de reunirse, por lo que el derecho de participación que se reconoce en el artículo 8 no les es aplicable según su naturaleza”<sup>12</sup>. Lo cual no hace irrelevante su ejercicio a tales personas jurídicas, pues sus órganos (colegiados) forman y expresan su voluntad en ocasiones a partir de su práctica y porque además sí que pueden convocar las reuniones y a ellas les alcanza eventualmente la responsabilidad por la conducta de los reunidos (LODR, art 4, apartado 3).

#### **Autorización y reunión.**

El apartado 1º del artículo 21 excluye la autorización para el ejercicio del derecho de reunión. Retengamos que la ausencia de autorización es entonces un rasgo delimitador de la reunión constitucionalmente protegida, o una nota que integra el contenido esencial del derecho de que estamos hablando y que se desprende *ex constitutione* sin necesidad de determinación jurisprudencial o, caso de que ello fuese posible en los derechos de configuración legal, sin intervención del legislador. Recordamos que este argumento es el que utilizaba el Tribunal Constitucional para negar al legislador competencia para establecer la autorización en el ejercicio de los derechos de reunión de los extranjeros: el que el tipo de reunión reconocido era precisamente el de reunión sin necesidad de autorización, de modo que la introducción de su exigencia por el legislador vulneraba el contenido esencial constitucional del derecho. Con todo, y como se verá más adelante, el argumento puede plantear problemas cuando nos encontremos ante la cuestión de la comunicación de las concentraciones o manifestaciones.

La exclusión de la autorización (o dicho más paradójicamente la prohibición de la autorización) se refiere obviamente a la autorización administrativa, aunque del tenor constitucional no se dedujera la imposibilidad de una intervención

12. Kloepfer, op. cit. 755.

judicial al respecto. Aunque se trate de una cuestión que se plantea más claramente en el caso de los supuestos de las reuniones en lugares de tránsito público o manifestaciones, no parece que fuese conveniente pensar en una intervención judicial con anterioridad al ejercicio del derecho, sobre todo por no constituir propiamente una actividad jurisdiccional y requerir para su puesta en práctica de unos medios, a disposición más propiamente de la Administración. En cualquier caso tampoco cabría la autorización judicial.

Se excluye en efecto una intervención administrativa en el ejercicio del derecho que sea de autorización, pero, como se verá, no otras.

La cuestión, entonces, a nuestro juicio, será razonar la exclusión de la autorización administrativa y establecer el marco de comprensión de otras actuaciones de la Administración en relación con el ejercicio de este derecho, que no son la autorización.

La autorización, como régimen de intervención de la Administración, en relación con el ejercicio de un derecho, parece incompatible con los derechos libertad o de defensa, que se refieren a facultades de autodeterminación de la propia conducta, a desarrollar por tanto sin injerencias estatales. La actuación estatal en tales derechos sólo puede tener un sentido ordenador o tuitivo, pero denotando una posición instrumental, que en absoluto se compadece con la autorización, en donde el ejercicio del derecho en definitiva depende de la voluntad de alguien ajeno a quien dispone de la titularidad del derecho que, *ex radice*, es la persona. Este tipo de intervención, como ocurre incluso con algunas de alcance más intenso como la concesión, puede tener lugar en el caso de otros derechos como los de prestación (piénsese por ejemplo en el caso de la educación) o derechos muy procedimentalizados, como son los políticos (así sin la actuación de la Administración electoral sencillamente no podría desarrollarse el proceso electoral).

Naturalmente la exclusión de la autorización no hace imposible cualquier intervención de la Administración en el ejercicio del derecho, en razón precisamente de su carácter procedimental. Como se verá más adelante se trata de una intervención necesaria no sólo en virtud de las exigencias de protección de otros derechos o bienes jurídicos sino para su propia realización, facilitando y protegiendo su ejercicio incluso frente a los obstáculos impositivos de otros ciudadanos.

Por supuesto la actuación de la Administración ha de adecuarse perfectamente a las exigencias del principio de legalidad, de modo que consista en facultades tasadas, establecidas por el ordenamiento, y del principio de proporcionalidad, de modo que la intervención administrativa resulte necesaria, adecuada y reducida a la medida imprescindible. Dándose cuenta de todo ello en el momento de adopción de las decisiones correspondientes, para que la actuación de la Administración aparezca justificada, ofreciendo una compensación a la ejecutoriedad de sus actos, y haciendo posible su eventual control.

### **Tres apuntes y una coda finales.**

Hagamos, para finalizar esta sección de la exposición, tres apuntes.

Como ya ha quedado de manifiesto, y ello afecta a la titularidad del derecho, este comprende más facultades que la de tomar parte en la reunión. Nuestro derecho distingue entre participantes y organizadores, mientras en otros ordenamientos se reconoce la figura de los directores.

Segundo, la observancia del mandato de paz excluye la licitud constitucional de los bloqueos, sentadas u ocupaciones, por lo que en tales casos el derecho de reunión no puede presentarse válidamente como título para exigir la postergación o acomodamiento de otros derechos como el de libre circulación o propiedad.

Tercero, nos hemos aproximado al concepto de reunión, refiriéndonos a una agrupación de personas con el propósito de manifestar ideas o testimoniar actitudes, para lo cual puede utilizarse la expresión oral, escrita o simbólica.

Finalmente haría alusión a la interesante situación de convivencia que entre el orden constitucional y legal impuso la inactividad del legislador que no desarrolló el artículo 21CE hasta La Ley Orgánica de 1983 y que no podía ser resuelto congelando el ejercicio del derecho de acuerdo con el modelo constitucional hasta que lo decidiese el legislador, pues los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos en la Constitución (en cuanto traducción normativa de la dignidad humana y elemento legitimador de todo poder político, según la STC 113/1997) son de aplicación directa, esto es, obligan a título de derecho directamente aplicable, sin que su efectividad requiera de desarrollo legislativo, al menos en un nivel esencial o mínimo, pues la dilación en el cumplimiento de la



obligación que la Constitución impone al legislador no puede lesionar el derecho reconocido en ella (STC 39/1983 y STC 75/1982).

El problema lo resolvió el Tribunal Constitucional, en una sentencia (en parte interpretativa) cuasi nomotética, aplicando la Constitución y derogando inmediatamente lo opuesto a ella en su aspecto sustantivo –en concreto la exigencia de autorización en el caso de algunas reuniones, que se establecía en la Ley 17/de 1976– del derecho viejo, pero declarando vigente la regulación preconstitucional en su aspecto adjetivo, aunque ahora se adapte a un nuevo objeto, de modo que resulta de aplicación al régimen de la comunicación o preaviso la regulación establecida en aquella ley para la autorización. “Por consiguiente debe entenderse, en el orden sustantivo, que el derecho de reunión, regulado en el artículo 21 de la Constitución española, se decía en la STC 36/1982, ha derogado al de la misma especie de dicha Ley 17/1976, por ser incompatibles entre sí, pero sin que suceda lo mismo en el aspecto adjetivo... continuando vigente en lo que no es contradictoria, sino complementaria de aquella, aunque el fundamento de su validez se haya novado”.

### ***B-Reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones.***

El apartado 2º del artículo 21 se refiere exclusivamente al régimen de algún tipo de reuniones, las que se celebran en lugares de tránsito público y manifestaciones, de acuerdo con la exigencia de preaviso a la autoridad cuya facultad para prohibirlas se establece exclusivamente en supuestos de grave riesgo de orden público. Refirámonos a algunos problemas en concreto.

En primer lugar convendrá acordar los supuestos de reunión a que se refiere este precepto, esto es saber qué haya de entenderse por reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones. Las reuniones en lugares de tránsito público son una categoría de reunión más restringida que las tradicionales reuniones al aire libre, pues no comprende ni los locales públicos descubiertos o los espacios abiertos como un campo acotado, equivaliendo por tanto a concentraciones. Las manifestaciones no han de entenderse como sinónimo de reuniones en lugar abierto, pues entonces las reuniones en lugares de tránsito público serían también manifestaciones, sino como reuniones en marcha, esto es las procesiones cívicas, séquitos y cortejos de

la Ley de 1880 o los *Aufzüge* de la legislación alemana<sup>13</sup>.

Las reuniones en lugares de tránsito público y las manifestaciones son siempre reuniones públicas, esto es, cuya convocatoria no se reserva para ningún colectivo determinado. La exclusión de participación en las mismas sólo podrá llevarse a cabo, por los servicios de orden, si se incurriera en actitudes ilícitas o se atentase contra el orden público, siendo dudoso que fuera de estos supuestos pueda obligarse a determinados manifestantes a deponer su actitud, retirar pancartas, etc. A mi juicio sólo cabría una actividad por los servicios de orden para impedir excesos contrarios a la ley penal, pero no manifestaciones o actitudes que quedasen cubiertos por la libertad de expresión. Sólo cuando la emisión de esas expresiones pusiese en peligro el desarrollo de la manifestación en paz podría pensarse en la licitud de la intervención de la policía o el servicio de orden de la propia organización de la manifestación.

La distinción de las reuniones a que nos referimos y de ellas entre sí no puede vincularse a su finalidad, de modo que estuviésemos hablando de reuniones políticas o que tuviesen un carácter más de esta naturaleza, sino exclusivamente de tipo formal o morfológico.

Estamos hablando de reuniones a celebrar en un determinado lugar y en las que el riesgo para la libertad de los manifestantes y los derechos y bienes de terceros impone su comunicación previa a la autoridad gubernativa a efectos de la adopción por su parte de las medidas pertinentes.(STC 59/1990).

En el caso de este tipo de reuniones la intervención administrativa (las razones que expusimos antes para impedir a los jueces una actuación autorizatoria son las mismas que ahora pueden aducirse para excluir que dichos órganos sean los destinatarios de la comunicación) no puede consistir en una autorización que el apartado 1º impide para cualquier tipo de reunión, lo cual deberá hacer imposible una comprensión de la comunicación que la equipare a la solicitud de autorización, como resulta, repetimos, de la exclusión constitucional expresa de la autorización.

13.J.A.Santamaría, “Comentario al artículo 21 CE” en Garrido Falla y otros, *Comentarios a la Constitución*, Madrid 1985.

### **Las concentraciones o manifestaciones no comunicadas.**

Una cuestión que se plantea es la de si cabe la celebración de concentraciones o manifestaciones no comunicadas, cuestión ésta que ayudará a resolver el problema de la celebración de reuniones cuya comunicación se haya hecho en términos deficientes, que es evidentemente otro problema y que abordaremos más adelante.

Desde luego la Constitución quiere que las concentraciones y manifestaciones se comuniquen con anticipación a la autoridad, en los términos y con los efectos exactos que expondremos, pero con el propósito que ya conocemos de proteger eficazmente la propia libertad de los manifestantes y asegurar al mismo tiempo otros derechos y bienes. De ahí la afirmación del Tribunal Constitucional según la cual en nuestro ordenamiento no se encuentra garantizado el ejercicio de cualquier derecho de reunión sino sólo el constitucionalmente determinado, esto es el comunicado (STC 36/1982).

De lo dicho se desprende desde luego que el ejercicio del derecho de manifestación no comunicada es un ejercicio irregular, que incluso puede llevar a incurrir en sanción administrativa a quien convoque al mismo (así lo establece la Ley de Seguridad Ciudadana), y que una reunión no comunicada podría ser más fácilmente prohibida en razón de la dificultad añadida para la autoridad gubernativa de correr ella sólo, en principio, con la garantía de la protección del orden y necesitar precautoriamente de más dispositivos para el cuidado del mismo, al no contar con las previsiones y la ayuda en su desarrollo de los convocantes. Pero seguramente, en relación con lo que estamos viendo no pueden hacerse otras dos afirmaciones: que sea constitucionalmente ilícita la reunión no comunicada, pues lo único que prohíbe la Constitución son las reuniones no pacíficas o armadas, si la manifestación, aparte de no constituir un supuesto incluido en un tipo penal, no pone en grave riesgo el orden público, de modo que una reunión simplemente no comunicada no está prohibida; y segundo, la exigencia constitucional de la comunicación se referiría a una condición del ejercicio del derecho en una de sus variedades, pero sin una relevancia central o configuratoria que alcanzase a su inclusión en el contenido esencial del derecho: se protege el tipo de derecho (*tatbestand*, configuración) de reunión sin autorización previa, cuyo ejercicio (como aspecto de su régimen), en el caso de la manifestación, debe ser comunicado.

### **La configuración del parámetro de control de la Administración.**

Antes de entrar a considerar los problemas concretos que plantea el estudio del régimen del derecho de reunión en el caso de las concentraciones y manifestaciones, puede ser conveniente referirse a la cuestión central referente a la configuración del parámetro que la Administración ha de tener presente en su actividad de control. (Con independencia, por ahora como digo, de la determinación de su identificación concreta, el tipo de resolución que pueda adoptar y la condición general de su intervención).

¿Qué es lo que corresponde proteger a la Administración en el caso de las concentraciones y manifestaciones? ¿se trata simplemente de permitir un control, anticipadamente y a cargo de la autoridad administrativa, que implícitamente y sólo de modo represivo tendrían los jueces en el caso de las reuniones no pacíficas y armadas? ¿sería entonces identificable el límite del orden público que se explicita para las concentraciones y manifestaciones con la prohibición de reunión no pacífica, excluida *in toto* de nuestro sistema constitucional por el artículo 21, apartado 1º. La respuesta es claramente que la salvaguarda que el artículo 21 apartado 1º impone a la Administración del orden público no está cubierta necesariamente a través del imperativo de la paz o el límite de la legalidad penal, o dicho más claramente que el orden público puede correr más peligro que el que se deriva de una reunión en la que un número significativo de los participantes están armados o que tiene un desarrollo no pacífico, o que incurra en algún ilícito penal.

Ésta es precisamente la problemática que, con independencia de otros desarrollos a los que haremos mención en su momento, se plantea en la Sentencia 66/1995. Sentencia en la que se comienza reiterando una correcta acepción de la expresión orden público, la llamada idea material, que frente a lo que en ocasiones había hecho alguna jurisprudencia ordinaria no se identifica con el orden constitucional de valores, sino con las garantías de seguridad de un normal desarrollo de la convivencia ciudadana. “La expresión orden público no se refiere a los principios y valores comúnmente aceptados en la sociedad. No cabe en el estado democrático someter las ideas de los manifestantes a controles de oportunidad política basados en los principios y valores, tanto jurídicos como metajurídicos, dominantes en la sociedad... de modo que se trata de proteger el mantenimiento del orden exclusivamente en un sentido material, que equivale a un normal desarrollo de la convivencia ciudadana que no ponga en peligro a personas o bienes.”

Pero como decimos lo interesante de esta Sentencia es que apunta a lesiones del orden público consecuencia no de un uso ilícito o inconstitucional del derecho de reunión sino de su, podríamos decir, ejercicio incorrecto, que desde luego correspondería controlar a la Administración, pues el orden público con peligro para personas o bienes puede resultar afectado en los casos de colapso circulatorio con inmovilización e imposibilidad de acceso a determinadas zonas sin vías alternativas, al resultar imposible la protección de servicios esenciales, como los de ambulancias, bomberos, policía o urgencias médicas.

Como el espacio urbano, se sigue estableciendo en esta Sentencia, no es sólo un ámbito de circulación sino también un espacio de participación, únicamente se podrán prohibir aquellas manifestaciones que sean susceptibles de provocar una total obstrucción de las vías de circulación de forma que durante un período de tiempo prolongado queden inmovilizados los vehículos y se impida el acceso a determinadas zonas de la ciudad ante la imposibilidad de habilitar itinerarios alternativos, con el consiguiente perjuicio, además, para la prestación de servicios esenciales en la comunidad.

#### **Instrumento y presupuesto de la actuación de la Administración.**

La Administración no puede prohibir *per se* una reunión ilícita o inconstitucional a no ser que caso de su celebración pudiese correr grave riesgo el orden público, pero teniendo bien claro que la anticonstitucionalidad de la reunión o su ilicitud pueden no conllevar grave riesgo para el orden público o que dicho peligro se puede deducir, como acabamos de ver, de otras causas que la anticonstitucionalidad o ilicitud de la reunión. Lo que si puede hacer la autoridad gubernativa con las reuniones ilícitas o anticonstitucionales, corra o no grave riesgo el orden público, es suspenderlas y disolverlas, pero una vez comenzada su celebración (art. 5 LODR).

El control que a través de la prohibición compete a la Administración respecto de las concentraciones y manifestaciones es el de los riesgos ciertos, de modo que la amenaza para el orden público ha de ser seria, correspondiente a un peligro no sólo posible sino probable, para cuyo temor existen, como dice la Constitución, razones fundadas; y tratarse, además, de un peligro grave, no una alteración cualquiera del orden público, con independencia de su entidad, sino una que suponga peligro, dice la Constitución, para personas o bienes.

La verificación del control tiene lugar a través de un acto o resolución que dicta la Administración en el desempeño de una actividad no libre o discrecional, en el sentido de que se encuentra vinculada a la garantía de determinados objetivos establecidos en el ordenamiento, esto es, la protección de derechos y bienes de terceros así como la eficaz garantía de la libertad de los manifestantes. La actuación administrativa busca garantizar la observancia de los límites impuestos por el ordenamiento para el ejercicio del derecho y no consiste, por tanto, en un juicio de oportunidad sobre el mismo, tratándose en este sentido de un control, aunque no fácil, claramente reglado.

Este es el significado, por lo demás, a dar a la fijación de los extremos a integrar en la comunicación o preaviso que se presenta a la Administración por los convocantes y que no son la condición de un control de oportunidad o adecuación de la finalidad perseguida, sino una información que posibilite la garantía del orden público, aportando datos muy interesantes para su protección durante el ejercicio del derecho de reunión (así art. 9 LODR donde se detallan los extremos a hacer constar en la comunicación sobre la identificación de los convocantes, lugar, fecha, hora y duración prevista, objeto de la reunión, itinerario proyectado y medidas de seguridad previstas por los organizadores o que se solicitan de la autoridad gubernativa).

Aunque como señalábamos estamos ante un supuesto de control reglado, la subsunción de las circunstancias efectivas que concurren en cada caso en el tipo general descrito con el concepto jurídico indeterminado establecido en la Constitución y la Ley, esto es “las razones fundadas de alteración del orden público con peligro para personas o bienes”, no deja de ser problemática, dejando un evidente margen de apreciación a la autoridad gubernativa<sup>14</sup>.

### **El control jurisdiccional ulterior.**

El control jurisdiccional ulterior ha exigido que la prohibición de la reunión sólo se produzca en razón de las circunstancias de cada caso en virtud de pruebas (deducidas de la misma comunicación, pero también de otros elementos del contexto, teniendo en cuenta la necesidad de asumir ciertos riesgos en función de la aportación a la formación de la opinión pública y del debate en una socie-

14. J.C. Gávora de Cara, *El sistema de organización del ejercicio del derecho de reunión y manifestación*, Madrid 1997, pág. 65 y ss.

dad democrática) y no meros indicios de voluntad de alteración pública, ponderando la propia contribución del servicio de orden, así por ejemplo el transcurso en silencio de la manifestación, etc...<sup>15</sup>

Es interesante llamar la atención sobre el hecho de que la LODR rebase las posibilidades constitucionales al permitir a la Administración no sólo prohibir la reunión, como se establece en la Constitución, sino (art. 9 “en su caso, proponer la modificación de la fecha, lugar, duración o itinerario de la reunión o manifestación”). La propuesta de este cambio, que como la prohibición ha de adoptarse por la Administración en resolución motivada (lo que persigue sin duda no sólo posibilitar su control, sino procurar una actuación reflexiva o no arbitraria de la Administración, a exigir sobre todo en los supuestos de restricción de los derechos fundamentales) ciertamente supone una consideración de la actuación de la Administración colaboradora con el ejercicio de los derechos fundamentales en el caso en que estos tienen un verdadero alcance procedimental, pero no puede hacer olvidar el rol claramente instrumental de la Administración y en concreto le ha de vedar una actuación a través de esta vía desfiguradora del derecho fundamental, teniendo en cuenta que, como ha establecido el Tribunal Constitucional en su sentencia 66/1995, “a veces el lugar de celebración, por ejemplo, es para los organizadores un componente esencial puesto que del espacio físico dependen en buena medida las posibilidades de difusión del mensaje que se pretende transmitir a la opinión pública”.

El Tribunal Constitucional, cuya actuación determinadora del alcance del derecho de reunión está especialmente indicada, según nuestro punto de vista, en virtud de la inexistencia de reserva de ley explícita del reconocimiento constitucional del derecho de reunión, ha exigido además que, en aplicación del principio de proporcionalidad, la Administración sólo recurra a la prohibición de la manifestación si la adopción de otras medidas más moderadas a las que también se refiere la ley y que antes hemos mencionado –“modificación sobre la fecha, lugar, duración o itinerario de la reunión”– no fuese posible por no asegurarse el mantenimiento del orden público o porque supondría una desvirtuación del objetivo perseguido por los promotores del acto (STC 66/1995).

15. Torres, op. cit, pág. 121 y ss.

La obligación de comunicación previa con la antelación establecida en la LODR tiene la finalidad de posibilitar el control jurisdiccional de la decisión administrativa si esta fuese negativa o supusiese una alteración de los términos de celebración de la reunión no consentidos. La comunicación con extemporeidad no determina un vicio esencial, de modo que este requisito se entendiese incumplido, si la reunión no fuera prohibida o la tardanza en la comunicación no impidiera finalmente el control jurisdiccional de ésta. Podrán ser subsanados las inexactitudes o defectos en que pudiera incurrir la comunicación de la reunión.

El control jurisdiccional de la decisión de la Administración –que en el caso de las reuniones urgentes sólo podrá ser posterior– tiene lugar en los términos del artículo 122 de la (nueva) Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Se tratará de un fallo inapelable, fuera de la vía del amparo, de modo que frente a él no cabe ni recurso ordinario de casación ni de casación para unificación de doctrina y al que además se le vedan las posibilidades configuradoras que al mismo correspondían en la regulación anterior. “La decisión que se adopte únicamente podrá mantener o revocar la prohibición o las modificaciones propuestas”, dice el apartado 3º de dicho artículo 122 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.