



**LÍMITES DEL DERECHO DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN EN
LUGARES DE TRÁNSITO PÚBLICO**

AUTOR: Gabriel Sorà Tur

TUTOR: Dr. Joan Oliver Araujo

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	3
1.1. CONCEPTO	3
1.2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA	6
1.3. PRECISIONES CONCEPTUALES	8
2. LÍMITES CONSTITUCIONALES: REUNIÓN PACÍFICA Y SIN ARMAS	9
3. LÍMITES LEGALES (ART. 5. LODR)	11
3.1. CUANDO SE CONSIDEREN ILÍCITAS DE CONFORMIDAD CON LAS LEYES PENALES	12
3.2. CUANDO SE PRODUZCAN ALTERACIONES DE ORDEN PÚBLICO, CON PELIGRO PARA PERSONAS O BIENES	14
3.3. CUANDO SE HICIERE USO DE UNIFORMES PARAMILITARES	16
4. PROTECCIÓN JUDICIAL	16
4.1. EL PROCESO SUMARÍSIMO ANTE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVA.....	17
4.2. EL RECURSO DE AMPARO ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	18
4.3. EL RECURSO ANTE EL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS.....	19
5. BIBLIOGRAFÍA.....	20

1. Introducción.

El derecho de reunión y manifestación regulado en el artículo 21 de la Constitución Española (en adelante CE) es uno de los derechos de participación política por excelencia, considerado como una herramienta básica para el pueblo, para que éste puede expresar de forma conjunta sus ideas haciendo conocer su voluntad. Una reunión está definida como “un agrupamiento organizado de personas, de carácter discontinuo en el tiempo y destinado al intercambio común de ideas” (Colliard). La manifestación se podría definir como la ocupación de la vía pública por un grupo organizado de gente, con la finalidad de expresar su opinión de forma pública mediante gritos, gestos o su simple presencia.

La CE garantiza el ejercicio de este derecho fundamental y de todos los demás, sin embargo se necesita de la regulación de estos derechos y la imposición de límites sobre los mismos para que puedan ejercerse todos ellos de forma efectiva. El presente trabajo se realiza con la finalidad de estudiar los límites del derecho de reunión y manifestación, pero ello no puede llevarse a cabo sin hacer un breve repaso por el concepto de este derecho, y de su evolución histórica.

1.1 . Concepto.

La Carta Magna no da una definición del derecho de reunión sino que solamente reconoce su ejercicio siempre que sea pacífico y sin armas (art. 21.). Es la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión (LODR), en su primer artículo, inciso segundo, la norma que ofrece una definición de la reunión:

<<A los efectos de la presente Ley, se entiende por reunión la concurrencia concertada y temporal de más de 20 personas, con finalidad determinada >>

Se puede apreciar como la definición legal insiste en dos notas, la concurrencia concertada y temporal, es decir, destaca por un lado, el hecho de que las personas coincidan de común acuerdo en un determinado lugar, y, por otro lado que dicha coincidencia no se prolongue más allá de unos límites razonables que pretendan distinguir esta figura con las asociaciones¹. El número de personas por el cual la agrupación se considerará reunión se sitúa en veinte. No creo que debamos buscar una razón justificadísima de por qué veinte y no diecinueve o veintiuno, pero sí que es lógico pensar que un grupo de estas dimensiones ya tiene una cierta magnitud para que con el ejercicio de una agrupación de este número, se puedan ver los derechos de los ciudadanos enfrentados o se pueda provocar un desorden público por lo que es un número razonable como para que se consienta su regulación.

¹ Vid. TORRES MURO, Ignacio : *El derecho de reunión y manifestación*, Civitas, Madrid, 1991, p. 75

Límites del derecho de reunión y manifestación en lugares de tránsito público

En referencia al último inciso del artículo citado “*ut supra*” (con finalidad determinada), esta finalidad se relaciona con el intercambio de ideas, el alcance de acuerdos o la intención de dar publicidad a algún problema por lo que, en ningún caso, cuando nos encontremos ante una agrupación fortuita de personas (aglomeración) estaremos ante una reunión.

De la definición que da la ley y del articulado de la misma, podemos destacar cuatro aspectos o elementos clave que determinan el derecho de reunión. Por un lado, el elemento subjetivo, es decir la agrupación concertada de más de veinte personas, agrupación realizada con un fin o fines previamente determinados y concretos, siendo admisibles todos aquellos fines que resulten lícitos de conformidad con las leyes² (elemento finalista) y el elemento objetivo, el cual se refiere al lugar de celebración. El lugar donde se celebre la reunión o manifestación ha de ser público, ya que si se realizan en espacios privados no son objeto del derecho de reunión (art. 2 LODR) y se encuentran protegidas por otros derechos constitucionales.

No debemos olvidar mencionar el artículo segundo de la Ley Orgánica del derecho reunión, que determina cuáles son las reuniones que no se sujetan a las prescripciones de esta norma. Éstas son:

- a)** *Las que celebren las personas físicas en sus propios domicilios.*
- b)** *Las que celebren las personas físicas en locales públicos o privados por razones familiares o de amistad.*
- c)** *Las que celebren los Partidos políticos, Sindicatos, Organizaciones empresariales, Sociedades civiles y mercantiles, Asociaciones, Corporaciones, Fundaciones, Cooperativas, Comunidades de propietarios y demás Entidades legalmente constituidas en lugares cerrados, para sus propios fines y mediante convocatoria que alcance exclusivamente a sus miembros, o a otras personas nominalmente invitadas.*
- d)** *Las que celebren los profesionales con sus clientes en lugares cerrados para los fines propios de su profesión.*
- e)** *Las que se celebren en unidades, buques y demás establecimientos militares, que se regirán por su legislación específica.*

Para finalizar con el concepto del derecho reunión, un breve análisis sobre los sujetos que pueden ejercitar el derecho de reunión. El artículo 21. 1. de la CE dice así:

² STC 18/1981, de 8 de junio

<< Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa >>

Nuestra norma fundamental otorga el derecho de reunión pacífica y sin armas, de modo que se reconoce a toda persona con independencia de la nacionalidad que ostente, es decir, tanto a los nacionales como a los extranjeros³. Sin embargo, a pesar de la literalidad del artículo 21 de la Constitución, la Ley Orgánica 7/1985, reguladora de los derechos y libertades de los extranjeros, en su artículo séptimo otorgaba a los extranjeros el derecho de celebrar reuniones públicas en un lugar cerrado o en lugares de tránsito público, siempre que la situación del extranjero sea legal en el territorio español. Pero no era este el único límite, sino que la ley del 85, en su primer articulado exige a los extranjeros una autorización previa a la autoridad correspondiente, límite que resulta manifiestamente contradictorio con el artículo 21.1 CE. Inconstitucionalidad que fue reconocida por la sentencia 115/1987, de 7 de julio del Tribunal Constitucional⁴.

Aunque el reconocimiento del derecho de reunión tenga carácter general existen una serie de colectivos que se ven limitados o incluso tienen prohibido el ejercicio de este derecho, como por ejemplo los jueces y magistrados, que tiene prohibida la concurrencia en su calidad de miembros del Poder Judicial, a cualesquiera actos o reuniones públicas que no tengan carácter judicial (art. 385. 1 Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial). Recordar que cuando no actúen en calidad de miembro del Poder Judicial, los Jueces y Magistrados son considerados tan ciudadanos como los demás, de modo que en su calidad de ciudadanos, por supuesto, tienen reconocido el derecho de reunión. En las mismas condiciones se restringe el derecho de reunión para los Fiscales siendo esta la redacción del artículo 59 de la Ley Orgánica 50/1981, de 30 de diciembre.

Es importante señalar como precisión última respecto a los sujetos del derecho de reunión, el límite que impone el cuarto precepto de la Ley Orgánica del derecho de reunión. Exige que las reuniones sometidas a esta ley sólo puedan ser convocadas y promovidas por personas que se encuentren en pleno ejercicio de sus derechos civiles. Como vemos no es este un requisito para todo asistente a la reunión o manifestación, ya que, por supuesto se estará ejerciendo el derecho de reunión aunque el asistente no se encuentre en plena ejercicio de sus derechos civiles. Sino que se trata de un requisito que deberán cumplir los convocantes y organizadores, que serán responsables del buen orden de la reunión y manifestación (art. 4. 2. LODR).

³ Vid. PÉREZ CASTAÑO, Domingo: *Régimen jurídico del derecho de reunión y manifestación*, Ministerio del Interior, Madrid, 1996, p. 49

⁴ Vid. GAVARA DE CARA, Juan Carlos : *El sistema de organización del derecho de reunión y manifestación*, McGraw Hill, Madrid, 1997, pp. 30-31

1.2. Evolución Histórica.

Debemos viajar en el tiempo hasta la revolución francesa para encontrar el primer texto legal que recoge el derecho de reunión, hasta el Decreto de 14 de diciembre de 1789, por el que se reconocía a los ciudadanos el derecho de reunirse pacíficamente y sin armas, concretamente en su artículo 62.

Sin embargo, aunque en España se siguieron los pasos de los vecinos franceses, el fenómeno de la legalización de este derecho no tuvo lugar hasta el año 1868, concretamente en el Decreto de 1 de diciembre. Esta norma reconocía el ejercicio del derecho de reunión, si bien era necesaria la autorización previa de la autoridad local con 24 horas de antelación, sujetándose además las reuniones al aire libre a las prescripciones de las ordenanzas municipales.

La constitucionalización del derecho de reunión llegará un año después, negando la posibilidad de privar a los ciudadanos del derecho de reunión pacífica y restringiendo posteriormente la posibilidad de celebrar reuniones al aire libre y manifestaciones políticas tan solo “de día” (arts. 17 y 18 Constitución 1869). A pesar del reconocimiento constitucional del derecho de reunión tanto en la constitución del 1869 y del 1876 la realidad era una práctica restrictiva del ejercicio de los derechos de reunión y manifestación. Gran parte de culpa la tuvo la elevación del rango de la Orden de febrero de 1875 por la que el ejercicio de este derecho queda al arbitrio de la autoridad gubernativa⁵.

La autorización previa supuso que a pesar del reconocimiento constitucional del derecho, éste no fuera libremente practicable por los ciudadanos, ya que se veían con la obligación de pedir permiso a las autoridades para aquellas reuniones o manifestaciones de tránsito público (art. 4 Ley de 1880) haciendo cada gobierno su interpretación más o menos restrictiva del derecho. De modo que este primer período de constitucionalización del derecho de reunión y manifestación, no supuso una enorme protección del ejercicio del derecho, ya que los gobiernos, según sus aspiraciones o convicciones tenían en sus manos la aprobación última del ejercicio del derecho. Práctica ésta que fue usada desde el reconocimiento constitucional del derecho hasta el inicio de la dictadura de Primo de Rivera (1923).

A partir de 1923, con la llegada del dictador Primo de Rivera, las libertades individuales fueron todavía más restringidas. Fue concretamente el RD de 15 de septiembre de 1923 la norma que suspendía las garantías relativas al derecho de reunión. La actividad ciudadana en la política en forma de reuniones fue restringida hasta el punto de ordenar la clausura de círculos sociales en los que tuviesen lugar reuniones políticas (Real Orden de 29 de febrero de 1929).

⁵ Vid. TORRES MURO, Ignacio : El derecho de reunión... op.cit., pp.42-44

Con la llegada de la Segunda República se esperaba un gran avance en el disfrute de todos los derechos libertades por parte de los ciudadanos. Por supuesto, el derecho de reunión fue regulado en el texto constitucional de 1931, reconociendo el derecho de reunión al aire libre y manifestación en su artículo 38. Pero a pesar de ser la de la Segunda República la constitución más progresista que ha gozado nuestro país, la situación delicada y tan cambiante que se vivía, además de la corta duración de este periodo, hicieron que no se pudiera disfrutar del ejercicio de reunión sin restricciones. Ya en 1931, entró en vigor una Ley para la defensa de la República por la que se restringía el ejercicio de las reuniones, dejando al arbitrio del ministro de la gobernación la posibilidad de suspender el ejercicio del derecho cuando se pudiera perturbar a la paz pública. Según mi parecer, el momento de agitación social extrema en que se vivía debía ser uno de los motivos por los que libertades como estas eran de difícil ejercicio.

Poco tiempo después de la llegada de la Segunda República (1931) estalla la Guerra Civil (1936) y, después de tres años de guerra, la victoria del bando nacional (1939), la nueva dictadura. Durante este largo periodo que va a durar unos cuarenta años, se vuelven a restringir los derechos y libertades de carácter político, y con ello el derecho de reunión, que, a pesar de ser reconocido su ejercicio en la Declaración del Fuero de los Españoles de 17 de julio de 1945, para ello era necesaria la autorización previa del Ministerio de la Gobernación para cualquier tipo de concentraciones que pudieran utilizarse como motivo de oposición al régimen, lo que provocaba la restricción absoluta para el ejercicio real de este derecho, que es la puesta de ideas en común o el intercambio de estas, o la posibilidad de expresar la voluntad conjunta de la gente reunida respecto a una política concreta. Posibilidad que quedaba imposibilitada por la facultad gubernativa de suspender cualquier intento.

Después de hacer un repaso por la historia desde el reconocimiento de este derecho hasta la muerte de Franco, creo que es preciso culminar diciendo que a pesar de la época o gobierno de turno, hasta el momento, el ejercicio del derecho de reunión y manifestación siempre dependía de la autorización gubernativa, lo que implicaba la ineficacia absoluta del derecho, ya que se podía suspender cuando el gobierno sabía o suponía que su gestión iba a ser criticada o puesta en duda. De modo que callar al pueblo resultaba sencillo, se negaba la autorización. El límite de la autorización ayudaba al poder a controlar las protestas o inclusive a suprimirlas mientras que la apariencia al exterior podía ser la del respeto al ejercicio de los derechos y libertades. No es sino con la Constitución de 1978 cuando el pueblo español acaba con el lastre de la autorización previa, prohibiéndola en el segundo inciso del artículo 21.1 del texto constitucional, dando un paso adelante para el ejercicio del derecho de reunión de forma real y efectiva.

1.3. Precisiones conceptuales.

En este apartado vamos a aprovechar para repasar la normativa que regula los diferentes aspectos de nuestro derecho de reunión y manifestación y para hacer una aclaración y clasificación entre las reuniones que son susceptibles de disolverse o las reuniones sobre las que la autoridad local tiene capacidad de decidir sobre su ejercicio. Se trata de realizar una distinción entre las “reuniones ilegales” y “las reuniones alegales”.

Debemos acudir a la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio reguladora del derecho de reunión, que es la norma que nos sugiere esta diferenciación entre reuniones ilegales y alegales. El artículo quinto regula cuando la autoridad gubernativa puede suspender y, en su caso disolver las reuniones y manifestaciones.

El ejercicio del derecho de reunión debe perseguir una finalidad lícita, así el primer inciso del artículo quinto de la LODR faculta a suspender o disolver las reuniones que se consideren ilícitas, siendo éstas las reguladas en las leyes penales. De este modo, según las leyes penales las reuniones ilegales pueden ser de dos tipos: bien las que se celebren con el fin de cometer algún delito o aquellas a las que concurran personas con armas, artefactos explosivos u objetos contundentes o de cualquier otro modo peligrosos.⁶

El primer inciso del artículo 5 de la Ley Orgánica del derecho de reunión determina cuáles son las reuniones que se consideran ilícitas. Sin embargo no solo podrán disolverse las reuniones que cumplan ese carácter ilícito sino que, en virtud del segundo inciso del quinto precepto, también son susceptibles de suspensión y, en su caso disolución aquellas reuniones en que se produzcan alteraciones del orden público cuando éstas sean con peligro para las personas o bienes (art. 5.2. LODR). También podrán disolverse las reuniones cuando en ellas se hiciere uso de uniformes paramilitares por los asistentes (art. 5.3. LODR).

Estas reuniones en las que se cumplen los requisitos descritos no son de carácter ilegal según los términos de la LODR, siempre que en las mismas no exista intención de cometer acciones delictivas o se acude con armas u objetos peligrosos sin embargo pueden ser suspendidas o disueltas. A pesar de no ser ilegales parece razonable que la ley prevea que cuando se produzca alteración del orden público en los términos previstos, la reunión o manifestación en cuestión sea disuelta ya que en estos casos, no es solamente el derecho de libre circulación el que se ve afectado sino también, la integridad física e incluso las vidas de los participantes. Una reunión de este tipo sería “alegal”, ya que sin estar prevista como ilegal, puede ser disuelta.

⁶ Vid. VIDAL MARÍN, Tomás : “El derecho de reunión y manifestación ”, en *Parlamento y Constitución. Anuario*, Nº 1, 1997 , pp. 267-288

2. Límites constitucionales: Reunión pacífica y sin armas.

Los límites que impone la Constitución al derecho de reunión son solamente dos. Nuestra Carta Magna garantiza el ejercicio de este derecho siempre y cuando éste sea pacífico y sin armas. En este segundo punto procedemos a analizar estos límites al ejercicio del derecho que la constitución determina, es decir, vamos a ver cuál es el alcance de la expresión “pacífica y sin armas”.

Lo primero a tener en cuenta es que la inexistencia de armas en las reuniones no califica de por sí a éstas como pacíficas. Una reunión no armada deja de ser pacífica en el momento en que los participantes acudan a ella con la intención de usar la violencia, violencia que no tiene porque ser exclusivamente física sino que puede ser incluso moral⁷. En este sentido el Tribunal Constitucional afirma “que ni la libertad de pensamiento ni el derecho de reunión y manifestación comprenden la posibilidad de ejercer sobre terceros una violencia moral de alcance intimidatorio, porque ello es contrario a bienes constitucionalmente protegidos como la dignidad de la persona y su derecho a la integridad moral (arts. 10 y 15 de la Constitución) que han de respetar no sólo los poderes públicos, sino también los ciudadanos, de acuerdo con los arts. 9 y 10 de la Norma Fundamental” (STC 2/1982, de 29 de enero).

Una reunión no pacífica implica la existencia de violencia generalizada que suponga peligro para las personas o bienes. Ahora bien, esta violencia a la que nos estamos refiriendo debe ser probada mediante conductas de los participantes de carácter doloso e intencionado que tengan como finalidad la alteración del orden público o por lo menos la tendencia a alterar la normalidad de la vida comunitaria y la paz social⁸.

El término “pacífica” en todo caso debe ser interpretado por los tribunales pero si nosotros mismos nos encomendamos en esta tarea parece más fácil determinar el alcance de la palabra pacífica haciendo una clasificación de las reuniones que pueden considerarse no pacíficas. En atención a este criterio ALONSO DE ANTONIO afirma que podrían considerarse como reuniones no pacíficas aquellas convocadas con el fin de realizar actos violentos ilegítimos, las que, con independencia del fin para el que fueron convocadas, originen en su desarrollo actos significativos de violencia por parte de los asistentes y, en tercer lugar, las reuniones en las que se haga una propuesta de acciones violentas ilegítimas⁹.

⁷ Vid. PÉREZ CASTAÑO, Domingo : *Régimen jurídico del...op.cit.*, pp. 97-98.

⁸ Vid. GAVARA DE CARA, Juan Carlos : *El sistema de organización... op. cit.* p. 25.

⁹ Vid. ALONSO DE ANTONIO, José Antonio : *El derecho de reunión en el ordenamiento jurídico español*, en RFDUC núm. 15, Madrid, 1989, p. 100.

Límites del derecho de reunión y manifestación en lugares de tránsito público

Pero además de ello, la necesidad de que la reunión sea pacífica posibilita la subsunción en dicho concepto de la protección frente a alteraciones del orden público o de la seguridad pública¹⁰, de modo que cuando en la reunión o manifestación que se trate, se produzca esta situación de peligro para el orden público, los bienes y las personas se estará fracturando la cualidad de pacífica. Pero, ¿en qué punto de crispación se deja de lado la voluntad pacífica de los participantes para llevar a cabo actos que puedan suponer este peligro para el orden público, los bienes y las personas? El Tribunal Constitucional entiende que sólo podrá entenderse afectado el orden público al que se refiere el mencionado precepto constitucional cuando el desorden externo en la calle ponga en peligro la integridad de personas o de bienes (por todas, STC 66/1995, de 8 de mayo [RTC 1995, 66] , F. 3). De este modo, solamente si la reiteración en el ejercicio del derecho fundamental provoca estos problemas de orden público, como puede suceder si se pretende la ocupación indefinida o excesivamente prolongada en el tiempo de un espacio de una manera que se ponga en peligro los bienes y derechos que a las autoridades corresponde proteger, es admisible la medida de la prohibición (STC 284/2005, de 7 de noviembre [RTC 2005, 284] , F. 6)¹¹

Después de dar una aproximación sobre el alcance interpretativo de la palabra pacífica, toca hacer lo mismo con el otro límite que impone la Constitución de 1978 para el ejercicio de reunión y manifestación, “sin armas”.

En primer lugar, el Código Penal, en su artículo 513, de acuerdo con el artículo 21 de la Constitución, declara ilícitas aquellas reuniones o manifestaciones a las que concurran personas con armas, artefactos explosivos u objetos contundentes o de cualquier otro modo peligroso. Parece que según la definición dada por el Código Penal, arma será cualquier tipo de objeto contundente susceptible de causar daños a las personas y que sea utilizado normalmente con el objetivo de agredir.

En segundo lugar debemos tener en cuenta que la sola presencia de un arma o varias entre cientos o miles de personas no convierte la manifestación o reunión en ilícita, sino que hay que establecer una relación entre las personas que acuden a la reunión y las que lo hacen con armas. De esta forma sería ilícita la reunión o manifestación en la que la concurrencia de armas entre la multitud suponga un peligro para el orden público, las personas y los bienes. Por otra parte, si en una reunión de miles de participantes una decena de ellos acuden con armas, ésta no puede considerarse ilegal, ya que si la inmensa mayoría de las participantes acudieran ejerciendo el derecho de reunión de forma lícita la concurrencia de una decena de armas supondría una infracción de carácter individual cometida por cada uno de los participantes pero no afectaría a la legalidad en el ejercicio colectivo del derecho, ya

¹⁰ Vid. GAVARA DE CARA, Juan Carlos : *El sistema de organización... op. cit.* p. 25.

¹¹ Vid. STC 301/2006 de 23 octubre. RTC 2006\301

que la decena de armas supondría un peligro anecdótico. Sin embargo ello no significa que las fuerzas de seguridad no puedan detener a los que de forma individual si participaran de forma ilícita.

Para terminar, haremos una clasificación de los objetos que pueden incluirse dentro del concepto de armas. Éstas pueden ser armas de fuego (pistolas, escopetas, ametralladoras...), armas blancas (cuchillos, navajas...), artefactos explosivos como indica el propio precepto penal, otros objetos punzantes cortantes o peligrosos (destornillador) o cualquier otro objeto que pueda ser usado para llevar a cabo agresiones físicas (bates, cadenas, palos de hierro, piedras...)¹².

3. Límites legales (art. 5. LODR).

Vistos los límites escasos que impone nuestra Carta Magna al ejercicio de reunión y manifestación (pacífica y sin armas), ahora es momento de valorar los que se regulan en la Ley Orgánica 3/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión. Los límites legales que en este apartado se proceden a analizar son aquéllos que si son traspasados conceden a la autoridad gubernativa la capacidad de suspender o disolver, en su caso, la reunión o manifestación en cuestión.

No tendremos en cuenta otros límites que puedan existir, como por ejemplo, la obligación de comunicación previa a la autoridad local, que, a pesar de que se omita, la simple omisión no posibilita la suspensión o, en su caso, disolución de la reunión sino que tendrá otras consecuencias. Los únicos límites que, al ser traspasados conceden a la autoridad gubernativa esta posibilidad son los regulados en el quinto precepto de la Ley Orgánica del derecho de reunión en consonancia con los límites constitucionales (pacífica y sin armas).

¹² Vid. PÉREZ CASTAÑO, Domingo : *Régimen jurídico del...op.cit.*, p. 99.

3.1. Cuando se consideren ilícitas de conformidad con las leyes penales (art. 5.1. a) LODR).

El Código Penal no especifica el número mínimo de personas que deben concurrir a la reunión o manifestación para ser considerada ilícita. Resultará aplicable lo dispuesto en el artículo 1. 2. De la Ley Orgánica del derecho de reunión, y que por consiguiente, se exigiría que la reunión o manifestación tuvieran más de veinte personas¹³.

El artículo 513 del Código penal, incluido en el Libro 2º, Título XXI, Capítulo IV, Sección primera, que regula los delitos cometidos con ocasión del ejercicio de los derechos fundamentales y de las libertades públicas garantizadas por la Constitución, dispone que son punibles las reuniones o manifestaciones ilícitas, definiendo éstas del siguiente modo:

En primer lugar, las reuniones o manifestaciones que se celebren con el fin de cometer algún delito (art. 513. 1. 1º. CP). Este supuesto responde al primer inciso del artículo 21 de la Constitución, que en concreto, penaliza las reuniones que no sean pacíficas, sean o no desarmadas ya que no serán pacíficas aquellas reuniones en las que los participantes asistan con la finalidad de cometer un 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. Por delito habrá que considerar aquellas acciones así tipificadas en el Código Penal y en las Leyes Penales Especiales. Para considerar por esta circunstancia a una reunión o manifestación ilícita, es necesario que en la mayoría de los asistentes esté presente la intención de realizar alguna acción delictiva, siendo insuficiente que ese propósito sea sólo de unos pocos¹⁴.

Debe señalarse a los efectos de calificar como ilícita la reunión, que la finalidad de cometer un delito no necesita ser conocida por todos los participantes en la reunión¹⁵. El tipo de delito que se pretenda cometer es irrelevante; lo que sí se exige es una cierta concreción en el hecho planeado. Por tanto, no bastaría una genérica intención criminal, sino que se precisa que esté determinada, al menos mínimamente, la clase de delito a la que se propende.¹⁶

El derecho de reunión no ampara el uso del insulto, la amenaza, la coacción o la fuerza, acciones propias de muchas reuniones al aire libre o manifestaciones (vg.

¹³ Vid. PÉREZ CASTAÑO, Domingo : *Régimen jurídico del...op.cit.*, p. 111

¹⁴ Vid. VIDAL MARÍN, Tomás : "El derecho de reunión y manifestación ", en *Parlam...op.cit.*, p 282.

¹⁵ Vid. JAVATO MARTÍN, Antonio M : "Libertad de reunión y derecho penal. Análisis de los artículos 513 y 514 del Código Penal ", en *Indret*, Barcelona, 2011, p. 30

¹⁶ *Ibidem*, p. 29.

golpear la puerta del domicilio, realizar pintadas, intentar superar el control policial que rodeaba la vivienda, lanzar objetos, acometer a los agentes policiales, formar barricadas, causar daños al mobiliario urbano etc.). En tales casos estaríamos ante un claro abuso del derecho fundamental que encontrarían su tipificación en el Código Penal (artículos 620.2, 634, 169, 172, y 513.1 CP y otros del mismo texto penal referidos a los desordenes públicos y atentado)¹⁷.

En segundo lugar, el artículo 513. 1. 2º, dispone que “tendrán la consideración de ilícita y, por lo tanto punible, todas aquellas reuniones o manifestaciones a las que concurran personas con armas, artefactos explosivos u objetos contundentes o de cualquier otro modo peligrosos. La redacción de estos dos párrafos (art. 513. 1. 1º y 2º) forman, y agotan, el género de reuniones ilícitas.

En relación a lo que se consideren armas ya nos hemos referido a ello durante el estudio de los límites constitucionales y a ello nos remitimos. Sin embargo, queda por preguntarse cuántos hombres deben asistir armados para que la reunión o manifestación sea considerada ilícita, y en consecuencia, punible. Estaríamos aquí ante un delito de peligro abstracto de mera actividad, que se consuma por la mera posesión del instrumento peligroso de ahí que se deba desecharse el calificativo de ilícita en el caso de que irruman en la misma terceros ajenos portando armas o instrumentos peligrosos al objeto de hacerla degenerar hasta convertirla en una reunión violenta¹⁸.

El Código no concreta el número de personas portadoras participantes en la reunión, por lo que JAVATO MARTÍN entiende que debe tratarse de un número considerable, significativo¹⁹. Sin embargo otros autores consideran que por el silencio que guarda el Código Penal se debe entender que se ha de tratar de una pluralidad de personas, lo que equivale a decir, que han de ser dos o más de dos²⁰.

Sé que no es este un trabajo para realizar juicios de valor propios sobre cómo debe interpretarse el silencio que guarda el Código Penal, sin embargo, pienso que se debe realizar una interpretación mucho más abierta y no tan restrictiva, en el mismo sentido opina TORRES MURO que afirma que “sería una reunión con armas aquella en la que la mayoría de los participantes con el consentimiento de los organizadores llevase objetos cuyo único objetivo fuera el de ser utilizados para atacar o defenderse.²¹

¹⁷ SP/AUTRJ/716957 (Juzgado de instrucción de Madrid núm. 4, de 10 de mayo de 2013. Ponente : SEXMERO IGLESIAS, Marcelino).

¹⁸ Vid. JAVATO MARTÍN, Antonio M : *“Libertad de reunión...”, op. cit.* p. 30.

¹⁹ *Ibidem*, p. 31.

²⁰ Vid. PÉREZ CASTAÑO, Domingo : *Régimen jurídico del...op.cit.*, p. 111.

²¹ Vid. TORRES MURO, Ignacio : *El derecho de reunión... op.cit.*, p. 95.

3.2. Cuando se produzcan alteraciones de orden público, con peligro para personas o bienes.

En consonancia con el mandato constitucional del artículo 21. 2. CE, que posibilita la prohibición de las reuniones en lugar de tránsito público y las manifestaciones cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes, está redactado el segundo apartado del artículo 5 de la LODR que otorga a la autoridad gubernativa la posibilidad de suspender y, en su caso disolver las reuniones y manifestaciones cuando se produzcan alteraciones del orden público con peligro para personas o bienes.

Para analizar las causas de prohibición de las reuniones y manifestaciones según los términos del art. 5. c. de la Ley Orgánica del derecho de reunión primero hay que ocuparse de la forma en que debe ser interpretado el concepto de “alteración del orden público”, hay que buscar una definición para un concepto tan abstracto. En un sentido material el orden público podría ser definido como una situación de orden exterior o tranquilidad en una comunidad, es decir, el mero orden en la calle, con ausencia de agresiones violentas, motines, revueltas, etc.²²

A parte de la definición dada “ut supra” del concepto de orden público, es necesario conocer la interpretación y el alcance que hace la jurisprudencia de este concepto. Así el Tribunal Constitucional afirma que *“para que pueda prohibirse una concentración, no basta la mera sospecha o la posibilidad de que la misma produzca esa alteración del orden público, sino que quien adopta esta decisión debe poseer datos objetivos suficientes, derivados de las circunstancias de hecho concurrentes en cada caso, a partir de los que cualquier persona en una situación normal pueda llegar racionalmente a la conclusión, a través de un proceso lógico basado en criterios de experiencia, de que la concentración producirá con toda certeza el referido desorden público”* (STC 90/2006, de 27 de marzo).

Además de este razonamiento del Tribunal Constitucional existen otros, magníficos, que nos ayudan a comprender mejor qué es el orden público y cuándo se producen las alteraciones de este. Así el Tribunal entiende que *“sobre las alteraciones del orden público que ocasionan las concentraciones que afectan a la circulación de vehículos por vías de tránsito público... el ejercicio de este derecho, por su propia naturaleza, requiere la utilización de los lugares de tránsito público y, dadas determinadas circunstancias, permite la ocupación instrumental de las calzadas, reconociendo que la celebración de este tipo de reuniones suele producir trastornos y*

²² *Ibidem*, p. 132

restricciones en la circulación de personas y de vehículos” (SSTC 59/1990, de 29 de marzo [RTC 1990, 59] , F. 8) ²³.

Se debe entender de todo esto, que en una sociedad democrática el espacio urbano no es solo un ámbito de circulación sino también un espacio de participación²⁴, de modo que sólo en los supuestos muy concretos en los que tras la ponderación de tales circunstancias, se llegue a la conclusión de que la celebración de estas reuniones puedan producir prolongados colapsos circulatorios que impidan el acceso a determinadas zonas, imposibilitando por completo de este modo la prestación de servicios esenciales con incidencia en la seguridad de personas o bienes –urgencias médicas, bomberos o policía–, podrán considerarse contrarias al límite que establece el art. 21.2 CE²⁵.

La autoridad gubernativa tiene la función de tomar medidas para garantizar que el ejercicio del derecho pueda llevarse a cabo en los lugares y horas programados sin poner en peligro el orden público, desviando, por ejemplo, el tráfico por otras vías o prohibiendo la ocupación prolongada de las calzadas y disponiendo los instrumentos necesarios para hacer efectiva tal prohibición. Sólo podrá restringirse el ejercicio del derecho de reunión cuando estas medidas preventivas resulten imposibles de adoptar previsiblemente no puedan conducir a que se alcance el fin propuesto, porque, por ejemplo, no permitan hacer accesible la zona afectada, o bien sean desproporcionadas, por ejemplo, cuando los posibles itinerarios alternativos supongan retrasos o rodeos irrazonables (STC 66/1985 FJ.3). Otro ejemplo de situación que permite la medida de prohibición por la autoridad gubernativa recogido por la jurisprudencia se produciría si mediante la reincidencia en el ejercicio del derecho de reunión al aire libre o manifestación se pretendiera la ocupación indefinida o excesivamente prolongada en el tiempo de un espacio de forma que se pusiera peligro los bienes y derechos que a las autoridades corresponde proteger²⁶.

Una vez nos hemos referido al orden público, hemos tratado de definirlo y de identificar cuando se producen estas alteraciones, se debe recordar que la Ley Orgánica del derecho de reunión y la Constitución imponen otro límite además de la alteración del orden público, para que sea susceptible de suspenderse y, en su caso, disolverse la reunión o manifestación. Se trata de que las alteraciones de orden público conlleven peligro para las personas o bienes, de modo que admitiendo que la alteración del orden público se produce cuando injustificadamente se limita el derecho de circulación, es evidente que la norma constitucional exige además una situación de

²³ STC 90/2006 de 27 marzo. RTC 2006\90

²⁴ STC 66/1995, de 8 de mayo, F. 3

²⁵ STC 42/2000, de 14 de febrero [RTC 2000, 42]

²⁶ (STC 284/2005, de 7 de noviembre, FJ 6).

peligro para los bienes o personas. Se estimará cumplida esta situación cuando de la conducta de los manifestantes pueda inferirse determinada violencia física o al menos moral, con alcance intimidatorio para terceros²⁷ (STC 59/1990 FJ. 8).

3.3 Cuando se hiciera uso de uniformes paramilitares.

Este es el límite al que se refiere el artículo 5. 1. c. de la Ley Orgánica reguladora del derecho de reunión, que otorga la facultad a la autoridad gubernativa de suspender y, en su caso disolver las reuniones y manifestaciones cuando se hiciera uso de uniformes paramilitares por los asistentes. 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 asistentes hagan uso de uniformes paramilitares tendrán por objeto la comisión de actos violentos²⁸.

Este límite pretende por tanto, a evitar la incitación a tendencias violentas o agresivas a través del uso de determinada ropa. Conviene expresar que no todo uniforme empleado por un grupo de personas tendrá necesariamente el significado de expresar una convicción política común. De modo que nuestra legislación parece adecuada al prohibir exclusivamente el uso de uniformes paramilitares de modo que lo razonable es excluir del concepto la utilización de uniformes, prendas o incluso objetos empleados con fines violentos, se presenten o no bajo signos de convicciones políticas²⁹.

4. Protección judicial

Una vez se han visto los límites que permiten a la autoridad gubernativa suspender y, en su caso disolver las reuniones o manifestaciones, se procede a hacer un repaso por los diferentes procesos judiciales a los que el ciudadano puede acudir cuando crea que ha sido violado el ejercicio particular o colectivo del derecho de reunión y manifestación. Tres son los procesos que vamos a tener en cuenta; el proceso sumarísimo ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, el recurso de

²⁷ Vid. TORRES MURO, Ignacio : *El derecho de reunión... op.cit.*, pp. 134-135.

²⁸ Vid. VIDAL MARÍN, Tomás : "El derecho de reunión...op.cit.p. 283.

²⁹ Vid. LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis : *El derecho de reunión y manifestación en el ordenamiento constitucional español*, Ministerio del Interior, Madrid, 1995, p. 242.

amparo ante el Tribunal Constitucional y el recurso ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

4.1. Proceso sumario ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo.

El derecho de reunión consagrado en el artículo 21 de la Constitución Española exige una tutela jurisdiccional más rápida que los restantes derechos y libertades públicas a que se refiere el artículo 53. 2. CE, para que, en el caso de impedimento infundado de la celebración de las reuniones a que se refiere el artículo 21. 2 CE por parte de la autoridad pública, ésta aún pueda celebrarse en el momento previsto por los promotores. De otra forma este derecho perdería su eficacia, ya que no sirve de nada reunirse o manifestarse tres meses después del momento previsto inicialmente³⁰.

Este es el proceso más utilizado y ágil para la protección de los derechos de reunión y manifestación, previsto en el artículo 122 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (Ley 28/1998). El primer párrafo del artículo 122 reconoce la posibilidad de que, ante la negativa de la autoridad gubernativa a que se celebre la reunión, es decir, ante la decisión gubernativa de prohibir o modificar la reunión, los promotores podrán interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal competente dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de la prohibición o modificación (art. 122. 1. LJCA). Vemos que la redacción del artículo 122 de la LJCA limita la legitimación para interponer el recurso tan solo a los promotores.

Se trata este de un proceso relativamente limitado ya que mediante el mismo, solamente se pueden poner en cuestión las decisiones de la autoridad competente de prohibir o modificar las circunstancias básicas de una reunión de tránsito público, hasta el punto de que la posible sentencia habrá de ceñirse a efectuar un pronunciamiento con respecto a las decisiones de la autoridad, sin abordar ningún otro tema, por imperativo del artículo 122. 3. LJCA. Otros problemas que surjan del ejercicio del derecho de reunión deberán sustanciarse por el procedimiento de protección de los derechos fundamentales.

³⁰ Vid. PÉREZ ALBERDI, María Reyes : “El procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona en la jurisdicción contencioso-administrativa”, en *Derecho y conocimiento*, vol. 1, Huelva, p. 455.

El procedimiento específico y sumarísimo se caracteriza por las siguientes notas: en primer lugar, no existe demanda, por lo que se inicia con la interposición de un recurso contencioso administrativo en el plazo de cuarenta y ocho horas desde que se tenga conocimiento de la decisión de la autoridad. A continuación, en el plazo de 5 días, el órgano judicial convocará a las partes a una audiencia, para que éstas expongan lo que crean conveniente y acto seguido resolver sobre el mantenimiento o revocación de la prohibición, así como de las modificaciones propuestas, sin que quepa la posibilidad de recurrir tal decisión. Finalmente decir que, dado lo exiguo de los plazos, el acto administrativo de prohibición o modificación no se suspende³¹.

4.2. El recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

La constitución autoriza a cualquier ciudadano a recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección Primera del Capítulo segundo ante los tribunales ordinarios y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (art. 53. 2 CE). Vista la posibilidad de acudir al Tribunal Constitucional mediante recurso de amparo para proteger el derecho de reunión y manifestación (art. 21 CE) vamos a ver ahora a qué se refiere la constitución cuando dice “en su caso”. Lógicamente estas palabras supondrán el deber de cumplimiento de unos requisitos previos para que se admita el recurso.

La Ley Orgánica 2/1979 de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional regula en su Título III el recurso de amparo, reconociendo que los derechos y libertades comprendidos entre los artículos 14 y 29 serán susceptibles de amparo constitucional (art. 41. 1.). El artículo 43 reconoce que las violaciones de los derechos fundamentales originadas por disposiciones, actos jurídicos, omisiones del Gobierno o de sus autoridades o funcionarios, o de los órganos ejecutivos colegiados de las comunidades autónomas, podrán dar lugar al recurso de amparo, una vez se haya agotado la vía judicial precedente. Así vemos como la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional prevé que la violación de los derechos fundamentales mediante un acto jurídico gubernativo, como pueda ser la prohibición de ejercicio de reunión cuando no se sobrepasen los límites establecidos, es susceptible de ser sometida a recurso de amparo. Sin embargo, el último inciso del artículo 43. 1. recuerda que se deberá haber agotado la vía judicial precedente. Existen además otros requisitos que se regulan en el artículo 43. 2. y 43. 3. Estos requisitos son, por un lado, el cumplimiento de un plazo para interponer el recurso, que será el de los veinte días siguientes a la notificación de la resolución del proceso previo (art. 43. 2.) y que el recurso solamente se podrá fundar en la infracción por una resolución firme de los derechos constitucionales susceptibles de amparo (art. 43. 3.).

³¹ Vid. VIDAL MARÍN, Tomás : “El derecho de reunión...*op.cit.*p. 285.

Por último, la legitimación para interponer el recurso de amparo regulado en el artículo 43, le corresponde a quienes hayan sido parte en el proceso judicial correspondiente, el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal (art. 46 .1 b.)

4.3. El recurso ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos

El artículo 34 de la Convención Europea de Derechos Humanos prevé la posibilidad de interponer una demanda individual ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, siendo el demandante persona física, una organización no gubernamental o un grupo de particulares que se considere víctima de una violación por uno de los estados contratantes.

En el artículo 35 del mismo texto se recogen los requisitos que se habrán de cumplir para que la demanda sea admitida y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos pueda conocer del asunto. Estos requisitos son el agotamiento de recursos internos, la presentación de la demanda en el plazo de seis meses desde la decisión judicial interna definitiva, el carácter no anónimo de la demanda, la no sumisión del mismo caso a otro procedimiento internacional o su naturaleza no abusiva. Además, el artículo 35, 3º b), de la Convención, en su actual redacción, establece otro requisito de admisibilidad. Para que una demanda llegue al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el particular debe haber sufrido un perjuicio importante. Se establece una salvedad para reducir el efecto negativo de esta condición y es que, aún sin suponer un perjuicio importante, sí pueden llegar al tribunal los casos en que, para preservar el respeto de los Derechos Humanos, se exija un examen del fondo de la demanda³².

³² CHUECA SANCHO, Ángel Gregorio : " La demanda individual ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos : una aproximación procedimental", en *Revista Internacional de Derechos Humanos*, nº 1, 2011, p. 147.

5. Bibliografía

- TORRES MURO, Ignacio: *El derecho de reunión y manifestación*, Civitas, Madrid, 1991. ISBN:84-7398-835-3
- CARLOS DE GAVARA, Juan Carlos: *El sistema de organización del ejercicio del derecho de reunión y manifestación*, McGraw Hill, Madrid, 1997. ISBN: 84-481-1113-3
- PÉREZ CASTAÑO, Domingo: *Régimen jurídico del derecho de reunión y manifestación*, Ministerio del Interior, Madrid, 1997. ISBN: 84-8150-163-8
- . JAVATO MARTÍN, Antonio M: “Libertad de reunión y derecho penal. Análisis de los artículos 513 y 514 del Código Penal”, en *Indret*, Barcelona, 2011.
- ALONSO DE ANTONIO, José Antonio: *El derecho de reunión en el ordenamiento jurídico español*, en RFDUC núm. 15, Madrid, 1989. ISBN: 84-7787-957-5
- VIDAL MARÍN, Tomás: “El derecho de reunión y manifestación”, en *Parlamento y Constitución. Anuario*, Nº 1, 1997. ISSN 1139-0026
- ÁLVAREZ CONDE, Enrique: *Curso de derecho constitucional*, Quinta Edición, Tecnos, 2005. ISBN:84-309-4287-4
- LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis: *El derecho de reunión y manifestación en el ordenamiento constitucional español*, Ministerio del Interior, Madrid, 1995. ISBN: 84-7787-957-5
- PÉREZ ALBERDI, María Reyes: “El procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona en la jurisdicción contencioso-administrativa”, en *Derecho y conocimiento*, vol. 1, pp. 425-463. ISSN 1578-8202

- CHUECA SANCHO, Ángel Gregorio : “ La demanda individual ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos : una aproximación procedimental”, en *Revista Internacional de Derechos Humanos*, nº 1, 2011. ISSN 2250-5210