

EL DERECHO DE REUNION Y MANIFESTACION EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Por JOSE LUIS LOPEZ GONZALEZ

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.—2. LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA LEY DE 1976 SOBRE DERECHO DE REUNIÓN: 2.1. *La supresión del requisito de la autorización previa.* 2.2. *La función de la autoridad en relación con el ejercicio del derecho.*—3. ASPECTOS ESENCIALES DE LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL A PARTIR DE LA L.O. 9/1983, REGULADORA DEL DERECHO DE REUNIÓN: 3.1. *El principio de libertad y su carácter definidor del ejercicio del derecho.* 3.2. *El derecho de reunión de los extranjeros.* 3.3. *La doctrina en torno a los límites del derecho de reunión.*—4. CONSIDERACIONES FINALES.

1. INTRODUCCION

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional a través del recurso de amparo ha cumplido de forma extraordinariamente eficaz la función de precisar y definir el contenido del derecho constitucional de reunión del artículo 21 CE. Como es bien conocido, aunque el recurso constitucional de amparo se configura como el medio último de protección de los derechos fundamentales no es una garantía equiparable a la que proporciona la vía jurisdiccional ordinaria. El Tribunal Constitucional no puede convertirse en la instancia ordinaria de protección de los derechos fundamentales. Tampoco puede transformarse en una instancia revisora a modo de órgano jurisdiccional de apelación. No es ésta su función en nuestro sistema constitucional por más que una mala práctica nos haya conducido en esta errónea dirección dejando claro, por otra parte, que se trata de una misión de muy difícil cumplimiento teniendo en cuenta la acumulación de asuntos ante un único Tribunal. La protección ordinaria de los derechos fundamentales ha de quedar encomendada a los órganos del Poder Judicial que habrán de disponer de los medios necesarios para habilitar procesos

judiciales ágiles y rápidos en vía ordinaria —tal y como exige el art. 53.2 CE— con la ventaja evidente de la proximidad del órgano jurisdiccional al ciudadano.

En relación al derecho de reunión, este proceso es el del artículo 7.6 de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, que hay que poner en relación con el artículo 11 de la L.O. 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión. Se trata de un procedimiento contencioso-administrativo especial en el que destaca la concentración de toda la instrucción en una única vista oral que permite asegurar el control jurisdiccional del ejercicio del derecho con carácter previo a la fecha fijada para la celebración de la reunión en lugar de tránsito público o manifestación. Esta finalidad es la que justifica la celeridad con la que se desarrolla el procedimiento puesto que, de acudir a un proceso ordinario, de trámites necesariamente más largos, se frustraría con toda seguridad la consecución de ese objetivo. El proceso del artículo 7.6 tiene lugar ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma correspondiente. Se trata de una actividad —la de protección en vía ordinaria de los derechos fundamentales— que no resulta en modo alguno ajena a los jueces y tribunales puesto que, con carácter general, se encuentran vinculados a la CE como norma suprema del ordenamiento (art. 5, L.O. del Poder Judicial). En este sentido, la protección dispensada a través del recurso de amparo tiene un carácter claramente subsidiario una vez agotada la vía jurisdiccional ordinaria de protección. En realidad, al Tribunal Constitucional deberían acceder únicamente aquellos casos más complejos que además le permitan avanzar en su labor de construcción de un cuerpo doctrinal que precise y, en la medida en que resulte necesario, redefina cada derecho fundamental, todo ello sin merma de la dimensión de protección subjetiva propia de este recurso.

En esta línea, la labor del Tribunal Constitucional ha resultado especialmente trascendente en tres aspectos relativos al derecho de reunión:

- a) La interpretación constitucionalmente adecuada de la Ley de 1976 sobre derecho de reunión.
- b) La doctrina en torno a los límites del derecho de reunión.
- c) La interpretación del derecho de reunión del artículo 21 CE con la máxima amplitud compatible siempre con las demás libertades y bienes constitucionalmente protegidos.

Desde un punto de vista cronológico se pueden distinguir dos grandes etapas adoptando como punto de referencia la promulgación de la L.O. 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión. Con anterioridad a la L.O. 9/1983 la tarea del Tribunal se centró en la labor de integración de la Ley preconstitucional en la parte que no resultó derogada por el artículo 21 CE. Este precepto constitucional dejó sin efecto el requisito de la solicitud de autorización previa para celebrar reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones. Sin embargo, con buen criterio, el Tribunal Constitucional entendió que continuaban en vigor las normas relativas a los trámites para solicitar la autorización pero que, tras la promulgación de la CE, habría que aplicar a la presentación de la comunicación previa a la

autoridad gubernativa exigida por el artículo 21.2 CE. Esta comunicación previa no otorga un poder omnímodo a la Administración para que decida según su particular criterio sobre la celebración del acto. Por el contrario, la comunicación previa tiene como misión permitir que la autoridad obtenga la información necesaria que le permita cumplir la obligación que le impone el artículo 3.2 de la L.O. 9/1983: proteger las reuniones y manifestaciones frente a quienes traten de impedir, perturbar o menoscabar el lícito ejercicio del derecho de reunión. La autoridad no sólo no puede actuar de forma arbitraria en relación al ejercicio del derecho de reunión sino que se encuentra comprometida en su favorecimiento y, además, no podrá sobrepasar el límite terminante que le viene impuesto por el artículo 21.2 CE: podrá prohibir las reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones únicamente cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes. En desarrollo de este precepto constitucional el artículo 5 de la L.O. 9/1983 viene a concretar en qué casos la autoridad gubernativa podrá suspender y, en su caso, disolver las reuniones y manifestaciones:

- a) Cuando se consideren ilícitas de conformidad con las leyes penales.
- b) Cuando se produzcan alteraciones del orden público con peligro para personas o bienes.
- c) Cuando se hiciere uso de uniformes paramilitares por los asistentes.

A partir de 1983, la labor del Tribunal Constitucional se va a centrar en precisar y definir el contenido del derecho constitucional de reunión del artículo 21 CE que ha encontrado su desarrollo en la L.O. 9/1983, reguladora del derecho de reunión. En esta tarea el Tribunal va a contar con la indudable ventaja de que la Ley de 1983, a pesar de su brevedad y generalidad, se sitúa de forma ejemplar en el marco constitucional trazado por el artículo 21 CE. El denominador común de esta segunda gran etapa de jurisprudencia constitucional sobre el derecho de reunión va a ser la profundización en el principio de interpretación restrictiva de los límites al derecho de reunión que deriva de la propia redacción inequívoca del artículo 21 CE en el sentido de dotar de la máxima amplitud al derecho de reunión. En esta línea, el Tribunal va a manejar un concepto muy preciso de lo que habrá de entenderse por «alteración del orden público» a efectos de una eventual prohibición de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones: aquella situación de desorden material que impide el normal desarrollo de la convivencia ciudadana provocando una situación de peligro para la integridad de las personas o de los bienes. No se considerará, sin embargo, alteración del orden público la mera falta de acatamiento a los principios y valores mayoritariamente aceptados en la sociedad puesto que el contenido de las ideas o reivindicaciones de los manifestantes no debe ser sometido en el Estado democrático a ningún tipo de censura o control de oportunidad política.

2. LA INTERPRETACION CONSTITUCIONAL DE LA LEY DE 1976

El artículo 21 CE constituye una norma directamente aplicable por jueces y tribunales y dispone, como es bien conocido, de eficacia derogatoria de toda la normativa preconstitucional en tanto en cuanto ésta pueda contener normas que se opongan a lo establecido en el mencionado artículo constitucional. La CE se configura así, recuerda Rubio Llorente, como auténtica fuente del Derecho en el sentido más pleno de la expresión: origen inmediato de derechos y obligaciones. Como la CE se inserta en un ordenamiento preexistente tiene que producirse una adecuación de éste con aquélla pero sin que ello suponga la derogación de todas las normas válidas conforme al modo de producción anterior sino exclusivamente de las que puedan resultar incompatibles con el nuevo texto constitucional (1).

A continuación examinaremos el alcance de la labor de adaptación, que el Tribunal Constitucional llevó a cabo, de la Ley reguladora del derecho de reunión de 1976 (hoy derogada expresamente por la vigente L.O. 9/1983, en su Disposición Final Segunda) cuya vigencia mantuvo en el plano procesal —especialmente los plazos de aviso previo a la autoridad— pero modificando sustancialmente su régimen jurídico para adaptarlo a la CE, transformando el anterior sistema de exigencia de autorización previa en otro adaptado al artículo 21.2 CE: el de mera comunicación previa. Por lo tanto, promulgada la CE y mientras no se derogó la Ley de 1976 se va a producir un período de transición en el que no existe una verdadera ley de desarrollo del derecho constitucional de reunión sino una mera ley preconstitucional que el Tribunal Constitucional va a declarar inconstitucional y nula de forma parcial a través de la aplicación directa del artículo 21 CE.

¿Cabe responsabilizar al legislador por la omisión durante cinco años de la ley de desarrollo de este derecho fundamental?. No parece que sea posible. Aunque partimos de la existencia de una auténtica obligación para el legislador de proceder a desarrollar los derechos proclamados en la CE, es muy difícil determinar cuál es el período en el que resulta razonable efectuar tal desarrollo y, por consiguiente, a partir de qué momento podemos hablar de un legislador «culpable» del vacío perturbador o si cabría entender esa omisión como meramente culposa. Tiene razón María Angeles Ahumada cuando afirma que dentro de este tipo de situaciones habría que distinguir entre aquellas en que la laguna que se ocasiona resulta «colmable» mediante las técnicas hermenéuticas y de integración que el Tribunal Constitucional puede poner en práctica y aquellos otros vacíos de legislación que originan lagunas «irrellenables» en el sentido de que el Tribunal si pretendiera colmarlas excedería sus propios límites funcionales invadiendo el ámbito propio del legislador (2). En el caso que nos ocupa nos encontramos ante una laguna «colmable» que el Tribunal

(1) FRANCISCO RUBIO LLORENTE: «La Constitución como fuente del Derecho», en *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, pág. 83.

(2) MARÍA ANGELES AHUMADA RUIZ: «El control de constitucionalidad de las omisiones legislativas», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 8, enero-abril de 1991, pág. 178.

Constitucional efectivamente relleno por medio de su Sentencia 36/1982, de 16 de junio, en la que resolvió declarando que el artículo 21 CE suponía la derogación del régimen de autorización previa regulado en la Ley 17/1976, a través de la aplicación del número 3 de la Disposición Derogatoria CE.

2.1. *La supresión del requisito de la autorización previa*

El Tribunal, en la aludida STC 36/1982, constata que el artículo 21.2 CE nada decía en relación a los requisitos formales —fundamentalmente el plazo para su presentación y el contenido— que debía reunir la comunicación previa exigida para las reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones. Por esta razón el Tribunal, en ausencia de una ley constitucional de desarrollo, entendió que resultaba de aplicación lo dispuesto en el artículo 5, apartados 1 y 2, de la Ley 17/1976, que exigía para este tipo de reuniones en lugares de tránsito público la solicitud de autorización previa con una antelación mínima de diez días naturales pero adaptando el contenido al artículo 21 CE, que es de aplicación directa, de modo que habría que sustituir la exigencia de solicitud de «autorización» por la de mera «comunicación» previa a la autoridad que exige el artículo 21.2 CE (recordemos que este mismo artículo, en su primer párrafo, descarta de forma taxativa la autorización previa cuando dice que no será necesaria para el ejercicio del derecho). De esta forma, el plazo mínimo para presentar la comunicación previa quedaba establecido en diez días. Este plazo fue confirmado por el artículo 8, primer párrafo, de la vigente L.O. 9/1983, si bien añade un plazo máximo de treinta días al objeto de evitar que la información que se presenta a la autoridad, para que ésta adopte las medidas necesarias con el fin de proteger a los manifestantes y hacer compatible su derecho con el de los restantes ciudadanos, llegue con excesiva antelación de forma que impida a la autoridad adoptar una decisión con la suficiente garantía de que los distintos elementos de juicio que tiene ante sí se mantendrán inalterados en la fecha de celebración prevista.

Del mismo modo, el Tribunal entiende que también resultará de aplicación el artículo 6.1 de la Ley 17/1976 adaptándolo al artículo 21 CE de manera que la autoridad podrá prohibir las reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones cuando la «comunicación» (y no la «autorización» a la que textualmente se refiere el art. 6.1) carezca de alguno de los requisitos del artículo 5.2 de la misma Ley (datos de identificación de los organizadores, hora de la manifestación, itinerario proyectado, etc.) (3). Se trata de requisitos que son perfectamente compatibles con el nuevo texto constitucional puesto que son necesarios para que la Administración pueda efectuar una justa valoración que le permita decidir con fundamento sobre el

(3) STC 36/1982, de 16 de junio, «Jurisprudencia Constitucional», tomo tercero, octubre 1983, F.J. 4, págs. 448-449.

ejercicio del derecho conciliando su máximo favorecimiento con la función, que también tiene asignada la autoridad, de velar por la seguridad pública evitando aquellas situaciones que impliquen peligro para personas o bienes.

En idéntico sentido se pronunció el Tribunal en el ATC 788/1984, de 19 de diciembre, al considerar que la CE sólo derogó la Ley de 1976 en lo referente a la autorización previa, pero no en lo que afecta al aspecto procedimental que resultaba así adaptable al régimen constitucional del derecho de reunión mientras no se dictara la correspondiente ley de desarrollo (4).

En definitiva, cabe valorar como muy satisfactoria la labor de integración de la Ley preconstitucional de 1976 (en la parte que no quedaba derogada por la CE) al nuevo régimen del derecho de reunión del artículo 21 CE caracterizado por la exclusión expresa del requisito de la autorización previa en favor de la plena vigencia del principio de libertad compatible siempre con la protección de los otros derechos y bienes constitucionales. En concreto, esa labor de integración ha permitido la aplicación directa del artículo 21 CE hasta la promulgación de la L.O. 9/1983, supliendo así la ausencia de regulación en torno a los requisitos formales que debía reunir la comunicación previa a la autoridad exigida por el artículo 21.2 CE para las reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones.

2.2. *La función de la autoridad en relación con el ejercicio del derecho*

En el ejercicio del derecho de reunión la autoridad gubernativa —el Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas uniprovinciales y el Subdelegado del Gobierno de la provincia correspondiente en las pluriprovinciales— no puede actuar de forma arbitraria, sino que, como corresponde a un Estado democrático de Derecho, ha de atenerse al ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE) de forma que únicamente podrá prohibir o suspender una reunión en lugar de tránsito público o manifestación cuando, una vez analizada la comunicación previa de los organizadores con las características del acto que pretenden celebrar (hora, lugar, itinerario, etc.) y estudiadas las circunstancias que se refieren al lugar de celebración y al impacto que sobre el mismo puede tener la reunión proyectada, llegue a la conclusión de que existen razones fundadas que hagan temer una alteración del orden público con peligro para personas o bienes (art. 21.2 CE) (5), o bien se trate de una reunión ilícita o en la que se pretenda hacer uso de uniformes paramilitares por los asistentes (art. 5, L.O. 9/1983).

Cuando con anterioridad analizábamos la adaptación llevada a cabo por el Tribunal Constitucional de la Ley 17/1976 al nuevo régimen del derecho de reunión del artículo 21 CE advertíamos que, aunque formalmente se mantenía el plazo de

(4) «Jurisprudencia Constitucional», tomo décimo, enero de 1983, F.J. 3, pág. 1588.

(5) STC 36/1982, de 16 de junio, «Jurisprudencia Constitucional», tomo tercero, octubre de 1983, F.J. 6, pág. 450.

diez días, se producía el cambio sustancial de un régimen de autorización previa, que suponía en la práctica hacer depender el derecho de reunión de una concesión graciable de la Administración, a otro muy diferente, el de comunicación previa, que sujetaba a la Administración a una regulación del derecho de reunión muy favorable para los titulares del derecho. Efectivamente, se trata de un cambio sustancial. Mientras en el anterior sistema de autorización previa para el ejercicio del derecho, la Administración podía llevar a cabo un verdadero control político de su ejercicio denegando la autorización cuando por motivos de mera oportunidad lo entendiera conveniente, en el actual régimen constitucional las autoridades han de sujetarse de modo estricto a la CE y al resto del ordenamiento jurídico dejando al margen cualquier interés político. En el Estado democrático la autoridad no puede tratar de imponer como presunto interés general lo que en realidad constituye un interés político particular. El verdadero interés general habrá de venir dado por la promoción y el favorecimiento del ejercicio de los derechos fundamentales y, en consecuencia, la Administración, que sirve con objetividad los intereses generales y actúa con sometimiento pleno al Derecho (art. 103.1 CE), no puede ampararse en un pretendido interés general para limitar, al margen del ordenamiento, es decir, de forma arbitraria, un derecho fundamental como el de reunión.

Toda la actuación de la autoridad en el ámbito del ejercicio del derecho de reunión está marcada por la obligación que tiene asignada de proteger el ejercicio del derecho de reunión «frente a quienes traten de impedir, perturbar o menoscabar» su normal desenvolvimiento (art. 3.2, L.O. 9/1983). Es más, como ha puesto de relieve la STC 66/1995, de 8 de mayo, la Administración debe mantener una actitud de colaboración con los organizadores de forma que incluso un hecho objetivo, como es el retraso en la notificación de la resolución administrativa en contestación a la comunicación de una manifestación, únicamente se entenderá que vulnera el derecho de reunión del artículo 21 CE cuando responda, por ejemplo, «a un ánimo dilatorio con el objetivo de impedir o entorpecer el ejercicio del derecho o cuando impida que los órganos judiciales se pronuncien con anterioridad a la fecha programada por los organizadores» (6) (se refiere, naturalmente, al procedimiento preferente y urgente del artículo 7.6 de la Ley 62/1978, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona). Precisamente una función primordial de los Tribunales es preservar al ciudadano de la invasión por parte de la Administración de sus derechos fundamentales y hacerlo, además, en el tiempo adecuado para que esa protección resulte realmente eficaz.

La autoridad gubernativa, ya sea Delegado o Subdelegado del Gobierno, únicamente podrá imponer —siempre conforme a Derecho— sanciones de carácter administrativo. Si la autoridad entiende razonablemente que los hechos que tiene ante sí pueden ser constitutivos de delito no deberá imponer ninguna sanción y habrá de dejar el caso en manos del órgano jurisdiccional penal competente a través de un

(6) Suplemento del BOE núm. 140, 13 de junio de 1995, F.J. 2, pág. 9.

proceso dotado de las necesarias garantías. Pero es que incluso dentro del propio ámbito de la actividad sancionadora de la Administración, ésta debe favorecer la seguridad jurídica del ciudadano evitando su indefensión. Así se desprende de la STC 18/1981, de 8 de junio (7). En ella, el Tribunal Constitucional se ocupa de los límites de la actividad sancionadora de la Administración al resolver el caso de unos funcionarios de Correos que, por haberse reunido durante una jornada de huelga en el lugar de trabajo, fueron sancionados por el entonces Gobernador Civil de Barcelona, a instancia del Jefe Provincial de Correos, sin observar trámite alguno de audiencia y defensa. El Tribunal entiende que los principios establecidos en el artículo 24 CE en lo referente al procedimiento jurisdiccional deben también ser aplicados a la actividad sancionadora de la Administración al objeto de salvaguardar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto constitucional, así como la propia seguridad jurídica en general. No podrá ser una aplicación literal porque el procedimiento jurisdiccional al que se refiere el artículo 24 CE y el procedimiento sancionador del ámbito administrativo son, obviamente, diferentes. Se trata, con todo, de establecer unas garantías que impidan la indefensión del ciudadano. No es admisible en un Estado de Derecho que la Administración imponga una sanción relacionada con lo que considera unilateralmente un ejercicio ilícito del derecho de reunión, sin observar un procedimiento mínimo que permita la defensa del afectado. El ciudadano debe disponer de la oportunidad de aportar y proponer las pruebas que estime pertinentes, alegando lo que convenga a su derecho. En el Estado de Derecho han de tener preferencia las garantías procesales frente a una hipotética mayor eficacia de las sanciones impuestas «de plano». En efecto no estamos, en lo que al derecho de reunión se refiere, ante una manifestación de autotutela de la Administración sino ante un acto que, en tanto afecta al ejercicio de un derecho fundamental, es «inmediatamente revisable» (art. 11, L.O. 9/1983), por una autoridad independiente e imparcial, como lo son los órganos del Poder Judicial, a quienes la CE (art. 53.2), en materia de protección de derechos fundamentales, más que la última les ha otorgado la primera palabra» (8).

Un problema jurídico que se le plantea en ocasiones a la autoridad gubernativa es el de la no observancia por los organizadores del plazo mínimo previsto para la presentación de la comunicación previa (diez días). La STC 36/1982 ha resuelto con bastante acierto este problema jurídico. En el caso correspondiente a esta Sentencia la comunicación se había presentado únicamente con cuatro días de antelación a la fecha de la manifestación. En el F.J. 3 de la citada STC se afirma con rotundidad que: «el incumplimiento de plazo de preaviso —o su falta— como auténtica condición o presupuesto para la utilización constitucional del derecho de reunión, puede conducir a la prohibición de ésta por la autoridad gubernativa». A juicio del Tribunal, «el único derecho de reunión en lugar público que se reconoce es el que necesaria-

(7) «Jurisprudencia Constitucional», tomo segundo, diciembre de 1982, F.J. 2 y 3, págs. 37-38.

(8) STC 59/1990, de 29 de marzo, «Jurisprudencia Constitucional», tomo vigésimo sexto, julio de 1991, F.J. 5, pág. 779.

mente se ha de ejercer comunicándolo previamente a la autoridad». El incumplimiento del plazo permite que la autoridad pueda prohibir la manifestación, pues esa prohibición «está implícita dentro de la posible alteración del orden público, porque se impide a la Administración ejercer la finalidad preventiva que tiene encomendada al no tener a su alcance el necesario y exclusivo medio legal para ponderar o valorar si el posterior ejercicio del derecho repercutirá en la seguridad ciudadana». El Tribunal concluye que de no cumplirse las exigencias legales en cuanto al plazo de antelación mínimo para presentar la comunicación, ello constituiría una pretensión de «ejercicio ilícito de un derecho que no puede protegerse jurídicamente». Aunque compartimos, en sus aspectos básicos, esta doctrina del Tribunal Constitucional, creemos, no obstante, que es preciso hacer alguna puntualización.

En primer lugar, a nuestro juicio, desde el momento en que el ordenamiento constitucional descarta la posibilidad de exigir autorización previa para el ejercicio del derecho de reunión, no puede entenderse que la resolución administrativa se convierta en un requisito de licitud para ese ejercicio. Desde nuestro punto de vista, estamos ante un requisito de ejercicio y no de licitud. De ello se desprende, como consecuencia inmediata, que si bien la autoridad puede perfectamente resolver en contra del ejercicio del derecho por infracción del plazo previsto para la comunicación en el artículo 8 de la L.O. 9/1983; podría también, si es que logra la información necesaria para formar juicio y resolver, permitir la celebración del acto en aplicación del principio del «favor libertatis». De cualquier forma, los promotores u organizadores no podrán exigir a la autoridad una resolución favorable a su petición cuando han incumplido el plazo mínimo de antelación para presentar la comunicación (9). Parece razonable, además, tener en cuenta que si optamos por flexibilizar de una forma total el requisito del plazo, éste quedaría desvirtuado cuando precisamente se ha previsto con una finalidad favorable a los organizadores como es la de permitir el control jurisdiccional, previo a la fecha prevista por los organizadores para celebrar la manifestación, de la resolución administrativa a través del procedimiento preferente y urgente del artículo 7.6 de la Ley 62/1978, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona. En cuanto a la comunicación, hay que poner de manifiesto que la información que se le presenta a la autoridad está constituida por los datos objetivos y taxativos exigidos en el artículo 9 de la L.O. 9/1983, sin que la autoridad pueda justificar diferencia de trato alguna basada en la concreta finalidad de la reunión que, como ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional, no supone sino un mero «elemento externo al puro contenido del derecho de reunión, cuya función se reduce a legitimar el ejercicio de éste en atención a su licitud de manera que no se incluyen en el derecho fundamental aquellas reuniones que tengan una finalidad ilícita» (10).

(9) STC 36/1982, de 16 de junio, «Jurisprudencia Constitucional», tomo tercero, octubre de 1983, F.J. 6, págs. 449-450.

(10) STC 85/1988, de 28 de abril, «Jurisprudencia Constitucional», tomo vigésimo, marzo de 1989, F.J. 1, pág. 1017.

3. ASPECTOS ESENCIALES DE LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL A PARTIR DE LA L.O. 9/1983, REGULADORA DEL DERECHO DE REUNIÓN

3.1. *El principio de libertad y su carácter definidor del ejercicio del derecho*

El Tribunal Constitucional se ha referido al derecho de reunión como derecho autónomo de libertad individual y ejercicio colectivo que sirve de instrumento a los derechos de libre expresión y de asociación, con los que mantiene una íntima conexión doctrinal. En este sentido, el derecho de reunión constituye una «manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercitada a través de una asociación transitoria» (11).

Como no podía ser de otra manera, el Tribunal Constitucional no desconoce el carácter limitado del derecho de reunión (como de los demás derechos fundamentales) pero entiende que si hay algún derecho que se pueda considerar manifestación del principio de libertad ése es, sin duda, el de reunión, de forma que cualquier limitación que a él se establezca va a exigir la oportuna motivación con referencia a la Constitución y, muy especialmente, a la L.O. , que cumple, como pone de relieve Manuel Aragón, una función «no ya “garantizadora” del derecho en concreto, sino «garantista» del sistema de derechos en su conjunto, delimitando el ejercicio de cada derecho en función de la garantía de ejercicio de los demás» (12).

El régimen jurídico del derecho de reunión en España se sitúa entre los de más amplio reconocimiento y protección en el Derecho Comparado. Este régimen jurídico, especialmente favorable y consecuente con la idea de libertad como valor superior de nuestro ordenamiento jurídico, se pone de relieve en los siguientes aspectos:

a) La simple exigencia de comunicación previa para las reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones y la exclusión expresa del régimen jurídico de autorización previa que supondría en la práctica la negación del propio derecho de reunión.

b) Con la mencionada exclusión expresa del régimen de comunicación previa en el artículo 21.1 CE se sustrae al legislador la posibilidad de alterar el contenido esencial del derecho permitiendo su aplicación directa e inmediata, inspirada en el principio de libertad (13).

c) Constituye una novedad en el Derecho Comparado y un elemento enormemente favorecedor de la idea de libertad que inspira toda la regulación de este derecho, el mandato del artículo 3.2 de la L.O. 9/1983, de 15 de julio, de desarrollo

(11) *Ibidem*.

(12) MANUEL ARAGÓN REYES: «Constitución y derechos fundamentales», *Quaderns de Treball*, Centre d'Estudis de Drets Humans de la Universitat Autònoma de Barcelona, núm. 2, 1994, pág. 19. *Vid.* también STC 101/1985, de 4 de octubre, tomo dccimotercero, septiembre de 1986. F.J. 3 y 4, págs. 23-24.

(13) STC 36/1982, de 16 de junio, «Jurisprudencia Constitucional», tomo tercero, octubre de 1983. F.J. 3, pág. 447.

del derecho de reunión del artículo 21 CE, que encomienda a la autoridad la protección positiva del ejercicio del derecho de manera que la Administración no es ya ni un enemigo del ejercicio del derecho ni siquiera una instancia neutral. La Administración en el Estado democrático se encuentra comprometida en el favorecimiento del ejercicio de los derechos fundamentales de forma que la licitud constitucional de la reunión o manifestación va a depender de su carácter pacífico.

Aunque, ciertamente, toda reunión en lugar de tránsito público o manifestación provoca una restricción al derecho de libre circulación de los ciudadanos no manifestantes, dicha restricción no puede dar lugar por sí sola a una prohibición si se cumple el requisito del carácter pacífico, entendiéndose por tal la ausencia de alteraciones del orden público con peligro para personas o bienes (14). No cabe, por lo demás, someter las ideas o reivindicaciones de los manifestantes a ningún tipo de controles de oportunidad política basados en los principios y valores, tanto jurídicos como metajurídicos, dominantes en la sociedad o que se identifiquen con cualquier género de ideología o pensamiento (15).

3.2. *El derecho de reunión de los extranjeros*

El artículo 13.1 CE establece que los extranjeros gozarán en España de las libertades que garantiza el Título I en los términos que establezcan los tratados y la ley. Del tenor de este precepto se desprende que nos encontramos ante derechos de configuración legal en el sentido de que el legislador podrá establecer alguna condición en particular para el caso de que quienes los ejerciten no sean españoles, pero siempre y cuando se respete aquella parte de su contenido que permite hacerlos reconocibles.

Por otra parte, el artículo 21.1 CE reconoce el derecho de reunión a todas las personas, sin matización alguna referida a la nacionalidad: «Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas.» En esta misma línea, en el Preámbulo de la L.O. 7/1985, de 1 de julio, de los derechos y libertades de los extranjeros en España, se destacaba de forma inequívoca la «preocupación por reconocer a los extranjeros la máxima cota de derechos y libertades cuyo ejercicio queda prácticamente equiparado al de los propios ciudadanos españoles, y para el que se establecen las máximas garantías jurídicas, que ciertamente, sólo ceden ante exigencias de la seguridad pública claramente definidas». Sin embargo, esta declaración del Preámbulo entra en abierto contraste con el artículo 7 de la misma Ley, relativo al derecho de reunión, cuando exige a los extranjeros «para poder promover la celebración de reuniones públicas en local cerrado o en lugares de tránsito público, así como manifestaciones» la solicitud de autorización previa. Esta exigencia venía a suponer que, en realidad,

(14) STC 59/1990, de 29 de marzo, «Jurisprudencia Constitucional», tomo vigésimo sexto, julio de 1991, F.J. 8, pág. 781.

(15) STC 66/1995, de 8 de mayo, suplemento BOE núm. 140, 13 de junio de 1995, F.J. 3, pág. 10.

no le era aplicable a los extranjeros el artículo 21.1 CE «in fine» en el que se dice expresamente que el ejercicio del derecho de reunión no necesitará autorización previa. Esta desafortunada desnaturalización del derecho de reunión con ocasión de su ejercicio por extranjeros provocó la presentación por el Defensor del Pueblo del recurso de amparo que fue resuelto por la STC 115/1987, de 7 de julio (16). La argumentación del Defensor del Pueblo se centraba precisamente en esa exigencia de autorización previa que resultaba incompatible con el artículo 21.1 CE al suponer la práctica negación del derecho de reunión que resultaba afectado en su contenido esencial. A nuestro juicio, se puede afirmar que el derecho de reunión no es tal derecho tanto por su reconocimiento cuanto por la ausencia en su régimen jurídico del requisito de la autorización previa. Aunque los derechos del Título I CE se perfilan para los extranjeros como derechos de configuración legal y ello permite establecer ciertos límites relativos a la seguridad nacional o a la seguridad pública (a ello autoriza, por ejemplo, el artículo 11 del Convenio de Roma para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de 1950), el establecimiento del requisito de la autorización previa no se puede considerar como un límite ni como una restricción sino como una verdadera supresión del derecho al quedar despojado del principio de libertad que debe inspirar su ejercicio.

En el proceso de amparo de la STC 115/1987, el Letrado del Estado llegó a admitir la constitucionalidad de un ejercicio desigual entre españoles y extranjeros de derechos no inherentes a la dignidad humana. Además, a su juicio, la autorización previa entra dentro de las restricciones que las normas internacionales permiten por razones de seguridad nacional, seguridad pública, prevención del delito, etc. En este sentido, el Letrado no consideraba que la exigencia de autorización previa pudiera entrañar la negación del derecho sino una restricción legítima respaldada por normas internacionales. A pesar de todo, el Tribunal Constitucional, con buen criterio, va a declarar inconstitucional y nulo el inciso del artículo 7 de la L.O. 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, que dice: «y solicitar del órgano competente su autorización». A juicio del Tribunal, el carácter pernicioso de la exigencia de autorización previa para las reuniones en general es predicable también en relación a la titularidad del derecho por los extranjeros, puesto que se trata de un elemento absolutamente esencial del mismo.

En efecto, el F.J. 2 de la STC 115/1987 (17) recoge los argumentos fundamentales en los que el Tribunal sustenta su decisión de declarar inconstitucional y nula la exigencia de autorización previa en las reuniones públicas de extranjeros a partir de un análisis comparativo entre el artículo 7 de la L.O. 7/1985 y el artículo 21 CE. El problema radica en averiguar si el legislador ha respetado el contenido preceptivo e imperativo que establece el artículo 21.1 CE también para los extranjeros. Por lo

(16) STC 115/1987, de 7 de julio, «Jurisprudencia Constitucional», tomo decimoctavo, marzo de 1988, págs. 575-600. *Vid.* comentario a dicha STC en RAMÓN MARÍA FERRER PEÑA: *Los derechos de los extranjeros en España*, Tecnos, Madrid, 1989, págs. 76 y ss.

(17) «Jurisprudencia Constitucional», tomo decimoctavo, marzo de 1988, págs. 593-594.

demás, resulta indiscutible que el exigir o no autorización administrativa previa para el ejercicio del derecho de reunión no es un requisito puramente rituario o procedimental sobre todo porque nuestra CE ha optado además por un reconocimiento pleno del derecho que incluye, en coherencia, una nada casual exclusión expresa del régimen jurídico de autorización previa. La exigencia de autorización previa del artículo 7 de la L.O. 7/1985 venía a suponer una clara desnaturalización del derecho de reunión si tenemos en cuenta que el artículo 21 CE no supedita su ejercicio a ningún género de autorización. El hecho de que el legislador de la L.O. 7/1985 entendiera que la autorización administrativa previa se configura como un acto habilitante del ejercicio del derecho condiciona de tal manera las facultades que lo integran que el derecho altera completamente su naturaleza. Caben ciertas restricciones al ejercicio de este derecho por extranjeros debido a su carácter de derecho de configuración legal (como las que se mencionan en el último inciso del propio art. 7) pero la exigencia de comunicación previa no puede entenderse, en modo alguno, como una restricción sino como una auténtica negación del ejercicio del derecho. Como pone de manifiesto Santamaría Pastor, las legítimas opciones políticas no deben alterar el contenido esencial de los derechos puesto que si bien el legislador no es un puro ejecutor de la CE sino un órgano dotado de potestades de configuración política y puede incidir en los contenidos accidentales de cada derecho moldeándolos, la CE garantiza, en todo caso, su núcleo esencial (18).

Sin embargo, en relación a la STC 115/1987, a la que nos venimos refiriendo, se formuló un voto particular suscrito por los Magistrados Rubio Llorente, Tomás y Valiente y García Mon en el sentido de considerar que, aunque el derecho de reunión no se puede negar a los extranjeros, sí puede ser sometido a ciertas limitaciones tal y como permiten los Tratados internacionales suscritos por España a los que hace referencia el artículo 13.1 CE. De esta forma, el voto particular se identifica con la tesis del Letrado del Estado que se fundamenta en el «principio del límite mínimo» o «estándar mínimo» que prescriban los tratados internacionales. Se trata de una posición que toma como base el artículo 13.1 CE (cuyo texto confirma el art. 4.1 de la propia L.O. 7/1985, de derechos y libertades de los extranjeros en España) en tanto permite la configuración legal del derecho de reunión de los extranjeros, cuya regulación deberá quedar fijada a partir de los tratados y la ley, más allá incluso del contenido esencial al que se refiere el artículo 53.1 CE para los ciudadanos españoles. De lo contrario, como bien se dice en el voto particular, si el artículo 13.1 CE redujese su significado, como sostiene la mayoría de los magistrados en la STC 115/1987, «a la habilitación al legislador para modular o regular de manera distinta los derechos fundamentales y libertades públicas de los extranjeros en relación con los españoles, pero sin traspasar en ningún momento los límites implícitos o explícitos que el contenido constitucionalmente garantizado de estos derechos ha de tener,

(18) JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR: *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, Editorial Centro de Estudios «Ramón Areces», Madrid, 1991, pág. 462.

el precepto en cuestión resultaría perfectamente superfluo pues la posibilidad de esa regulación diferenciada se deduce ya «a contrario» del artículo 14 CE que refiere sólo a los españoles el principio de igualdad ante la ley» (19).

Del mismo modo que el artículo 13.1 CE obliga, sin duda alguna, a reconocer a los extranjeros que viven legalmente en España las libertades del Título I CE, no garantiza, sin embargo, que ese reconocimiento incluya el mismo contenido y regulación que existe para los españoles sino que habrán de ser los Tratados y la ley quienes establezcan las condiciones concretas de ejercicio. Puede así el legislador entrar en esta materia en el marco de lo que el artículo 53.1 CE denomina «contenido esencial». La cuestión que se plantea, como más tarde comprobaremos, es la de hasta qué punto puede hacerlo. Recordemos que el artículo 11 del Convenio de Roma y el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, autorizan al legislador nacional a sujetar el ejercicio de estas libertades «a las restricciones que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas, o los derechos o libertades de los demás» (en el Convenio de Roma se hace mención además a la «prevención del delito»). A juicio de los Magistrados que formularon el voto particular, la restricción que aquí nos interesa, es decir, la exigencia de autorización para poder promover la celebración de reuniones públicas en local cerrado o en lugares de tránsito público y manifestaciones, «encaja holgadamente en las que los Tratados internacionales autorizan y (...), por lo tanto, el legislador español no ha traspasado (...) los únicos límites que indirectamente la CE impuso a su libertad de configuración» (20).

Aunque, como decimos, la postura de los Magistrados que formulan el voto particular es perfectamente asumible en lo que se refiere a la correcta interpretación del artículo 13.1 CE (que es la piedra angular de este problema jurídico y no tanto, en este caso, el art. 53.1 CE), lo cierto es que el límite o restricción impuesta, la exigencia de autorización previa, no es, en realidad, una restricción como tal, sino un requisito cuya introducción en la regulación jurídica del derecho de reunión suprime en la práctica el principio de libertad que inspira el propio texto del artículo 21 CE y resulta, por otra parte, incompatible con el artículo 13.1 CE cuyo primer inciso no permite que puedan ser negadas a los extranjeros libertades públicas como la de reunión.

A nuestro juicio, el carácter de derecho de configuración legal que tiene el derecho de reunión de los extranjeros, como los restantes derechos del Título I cuando no los ejerce un ciudadano español, posibilita introducir requisitos o exigencias que supongan una restricción en relación al régimen jurídico vigente para los españoles (afectando incluso, en cierta medida, al contenido esencial del art. 53.1 CE). Lo que no resulta admisible es que alguna de esas restricciones, como ocurre

(19) «Jurisprudencia Constitucional», marzo de 1988, pág. 598.

(20) Voto particular a la STC 115/1987, de 7 de julio. «Jurisprudencia Constitucional», tomo decimotercero, marzo de 1988, pág. 598.

en nuestro caso con la exigencia de autorización previa, pueda suponer en la práctica la supresión del derecho para los extranjeros. Por lo demás, la STC 115/1987 (F.J. 3) rechaza que el artículo 13.1 CE equivalga, en palabras de Cruz Villalón, a que «los derechos de este grupo valgan, para los extranjeros, lo que el legislador decida que valgan» (21).

Lo cierto es que, por evidentes motivos de seguridad jurídica y por la propia coherencia en la redacción del precepto, el legislador debería haber procedido ya a la reforma del artículo 7 de la L.O. 7/1985, de derechos y libertades de los extranjeros en España, para adecuarlo a la declaración de inconstitucionalidad del requisito de la autorización previa.

3.3. *La doctrina en torno a los límites del derecho de reunión*

La STC 36/1982 se ha referido, con carácter general, a los límites del derecho de reunión poniendo de manifiesto que, como todo derecho fundamental, tiene sus límites que se justifican en el hecho de que al tratarse de un derecho individual de ejercicio colectivo incide en los derechos e intereses de otros ciudadanos a través de la utilización exclusiva de bienes públicos dando lugar, en determinadas circunstancias, a alteraciones de la seguridad ciudadana que corresponde salvaguardar al poder público. La comunicación preceptiva prevista en el caso de las reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones (art. 21.2 CE) permite a la autoridad prevenir, en la medida de lo posible, eventuales alteraciones del orden que se puedan deducir de forma fundada tanto del texto de la comunicación como de las circunstancias concurrentes en torno al lugar, fecha y hora de celebración. Esta información permitirá a la autoridad cumplir la responsabilidad que tiene encomendada a través de la realización de nuevas averiguaciones previas, la decisión de facilitar el uso del lugar solicitado o modificar el emplazamiento de la reunión o manifestación, adoptar las medidas de seguridad necesarias o, en último extremo, prohibir la manifestación si se considera fundadamente que se pueden producir las circunstancias previstas para ello en el artículo 21.2 CE (alteración del orden público con peligro para personas o bienes). La comunicación previa es el medio necesario para valorar si el posterior ejercicio del derecho repercutirá en la seguridad ciudadana y poder prevenir así eventuales daños a personas o bienes. La comunicación cumplirá, a su vez, la importante función de servir de elemento probatorio de primer orden para el control jurisdiccional posterior de la decisión de la autoridad gubernativa (22).

En la STC 25/1981, el Tribunal, tras referirse a que los derechos fundamentales disponen de una regulación unitaria para todos los españoles con independencia de

(21) PEDRO CRUZ VILLALÓN: «Dos cuestiones de titularidad de derechos: los extranjeros; las personas jurídicas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 35, mayo-agosto 1992, pág. 69.

(22) STC 36/1982, de 16 de junio. «Jurisprudencia Constitucional», tomo tercero, octubre de 1983, F.J. 6, págs. 449-450.

la comunidad autónoma a la que pertenezcan al establecer una vinculación directa entre los individuos y el Estado actuando como fundamento de la propia unidad política, pone de relieve que la eventual limitación de los derechos tiene también una dimensión nacional y sólo se justifica en aras de la defensa de los propios derechos fundamentales cuando determinadas acciones, por una parte, limitan o impiden de hecho su ejercicio en cuanto derechos subjetivos para la mayoría de los ciudadanos, y, por otra, ponen en peligro el ordenamiento objetivo de la comunidad nacional, es decir, el Estado democrático (23). Aplicando este razonamiento de alcance general para los derechos fundamentales al caso concreto del derecho de reunión, habría que recordar que ningún motivo de mera oportunidad política puede justificar la prohibición o suspensión del ejercicio del derecho pues ello supondría un ataque a los principios que sustentan el Estado democrático y, a su vez, toda prohibición o suspensión ha de encontrarse debidamente fundamentada en el ordenamiento jurídico cumpliendo así las exigencias derivadas del Estado de Derecho.

El Tribunal Constitucional se ha referido también, como límite al ejercicio del derecho fundamental de reunión, a la violencia moral de alcance intimidatorio que vendría a formar parte del límite general que consiste en que el ejercicio de cada derecho conlleva necesariamente el respeto a los derechos de los demás tal y como se desprende de los artículos 9 y 10 CE (24). De esta forma constituiría un ataque al propio carácter pacífico del derecho de reunión la emisión cuantitativamente significativa de gritos incitadores a la violencia, insultos, etc. (25). Con todo, el Tribunal Constitucional se ha encargado de poner de manifiesto en relación a los derechos fundamentales en general que dado el valor central que éstos tienen en el ordenamiento jurídico, es preciso que toda restricción a los mismos se encuentre debidamente motivada y justificada (26).

Un aspecto central en relación a los límites del derecho de reunión lo encontramos en el derecho a la libertad de circulación y, especialmente, en lo que se refiere a la libertad de circulación de vehículos. El propio Tribunal Constitucional menciona el artículo 11.2 del Convenio de Roma que establece que el derecho de reunión pacífica puede ser objeto de medidas restrictivas siempre que sean necesarias en una sociedad democrática para la protección de los derechos y libertades ajenos. En lo que atañe al derecho de reunión, el Tribunal Constitucional ha llevado a cabo una interpretación restrictiva del Convenio de Roma fundamentada en que el único límite que el artículo 21.2 CE establece para el derecho de reunión es la existencia de

(23) STC 25/1981, de 14 de julio. «Jurisprudencia Constitucional», tomo segundo, diciembre de 1982, F.J. 5, págs. 135-136.

(24) STC 2/1982, de 29 de enero. «Jurisprudencia Constitucional», tomo tercero, octubre de 1983, F.J. 5, págs. 40-41.

(25) ATC 103/1982, de 3 de marzo. «Jurisprudencia Constitucional», tomo tercero, octubre de 1983, págs. 643-646.

(26) STC 62/1982, de 15 de octubre. «Jurisprudencia Constitucional», tomo cuarto, febrero de 1984, F.J. 3, pág. 287.

«razones fundadas de alteración del orden público con peligro para personas o bienes». El ejercicio del derecho de reunión en lugar de tránsito público provoca una natural restricción del derecho a la libertad de circulación de los ciudadanos no manifestantes que se ven impedidos de deambular o de circular libremente por el trayecto y durante la celebración de la manifestación pero esta restricción, a la vista del artículo 21.2 CE, no legitima por sí sola a la autoridad a prohibir la reunión pacífica sino que será necesario que dicha reunión en lugar de tránsito público altere la seguridad ciudadana y ponga en peligro la integridad de las personas o de los bienes. Es preciso que se cree una situación de peligro que hay que estimar cumplida cuando de la conducta de los manifestantes pueda inferirse determinada violencia «física» o al menos «moral» con alcance intimidatorio para terceros. Por otra parte, el ejercicio de un derecho fundamental hay que integrarlo también en el concepto de orden público entendido como normal desarrollo de la convivencia ciudadana siempre que dicho ejercicio se lleve a cabo conforme a la CE y la ley (27).

En esta misma línea, la STC 66/1995 insiste en que sólo puede prohibirse una manifestación en aplicación del artículo 21.2 CE cuando existan razones fundadas que permitan concluir que se producirá una situación de desorden material entendiéndose por tal aquel que impide el normal desarrollo de la convivencia ciudadana en lo que afecta a la integridad física o moral de las personas o a la integridad de bienes públicos o privados, siempre y cuando se trate de un desorden material que ponga en peligro la integridad de personas o de bienes. El Tribunal Constitucional llega a afirmar que en una sociedad democrática el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación sino también un espacio de participación de forma que la comunicación previa de la manifestación permite hacer compatibles estos dos usos. Las posibilidades de prohibir una manifestación son reducidas: únicamente se podrá producir esa prohibición cuando se ocasione una total obstrucción de las calles que desemboque en un colapso circulatorio durante un período de tiempo prolongado, de forma que se provoque la inmovilización de vehículos y se impida el acceso a determinadas zonas o barrios de la ciudad por la imposibilidad de habilitar vías alternativas (28). Como podemos apreciar, se trata de una doctrina abiertamente favorable al ejercicio de la libertad de reunión de manera que no cualquier interrupción potencial del tráfico permite la prohibición de la manifestación sino únicamente aquellas situaciones de colapso circulatorio caracterizadas por su larga duración y la imposibilidad, debidamente justificada (29), de habilitar itinerarios alternativos.

Sin embargo, la STC 66/1995 que estamos comentando introduce un concepto, el de «peligros indirectos», equívoco y escasamente preciso que constituye el único

(27) STC 59/1990, de 29 de marzo. «Jurisprudencia Constitucional», tomo vigésimo sexto, julio de 1991, F.J. 7, 8 y 9, págs. 780-781.

(28) STC 66/1995, de 8 de mayo, suplemento BOE núm. 140, 13 de junio de 1995, F.J. 3, págs. 10-11.

(29) Sobre la necesidad de justificar debidamente los límites al derecho de reunión *vid.* STC 101/1985, de 4 de octubre. «Jurisprudencia Constitucional», tomo decimotercero, septiembre de 1986, F.J. 3, págs. 23-24.

reparo a una Sentencia en general rigurosa y bien fundamentada como es lo propio del Tribunal Constitucional. En efecto, entiende la Sala por «peligros indirectos» aquella situación provocada por una manifestación que, en caso de celebrarse, ocasionaría una «conflictividad circulatoria» susceptible de poner en peligro la prestación de algún servicio esencial como policía, bomberos y ambulancias; ante la imposibilidad de evitar, o cuando menos paliar, ese peligro a través del trazado de rutas alternativas eficaces. Este concepto de «peligro indirecto» así concebido resulta difícilmente encajable en las «razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes» que, según el artículo 21.2 CE, resultarían las únicas que podrían justificar la prohibición por la autoridad de la celebración de una reunión en lugar de tránsito público o manifestación. Como mantiene acertadamente el Magistrado González Campos en el Voto Particular a la Sentencia, la noción de «peligro indirecto» supondría una indiscutible ampliación del límite establecido en el artículo 21.2 CE, máxime cuando la mayoría de la Sala admitió que la Delegación del Gobierno había apreciado la existencia de ese «peligro indirecto» a partir, sobre todo, de consideraciones de tipo genérico relativas al tráfico urbano sin que haya existido una cumplida y detallada motivación en la que se razone suficientemente la imposibilidad de adoptar medidas preventivas que hubiesen evitado la prohibición (*ibidem*, págs. 13-15).

El ejercicio del derecho de reunión reviste ciertas peculiaridades cuando su ejercicio tiene lugar en el ámbito de la empresa en la medida en que puede afectar al funcionamiento de la actividad productiva y requiere la colaboración de la propia empresa (a través de la cesión del correspondiente local) para hacerlo efectivo. De esta manera, el ejercicio del derecho de reunión en la empresa da lugar a derechos y obligaciones mutuas entre empresario y trabajadores puesto que ha de compatibilizarse con la propia relación laboral y, en particular, con los derechos del empresario en cuanto a la organización y dirección del trabajo (30).

El derecho de reunión forma parte esencial, además, del derecho de sindicación pero tampoco en esta ocasión estamos ante un derecho ilimitado. En este sentido, la STC 91/1983 no deja lugar a dudas cuando dice: «No puede afirmarse, de forma absoluta e incondicionada, que el derecho de reunión comprende el de que, para su ejercicio, un tercero deba poner a disposición de quienes lo ejercitan un local de su titularidad, ni que la entidad donde prestan su servicio deba soportar en la misma forma absoluta e incondicionada, el que la reunión se celebre dentro del horario de trabajo». Partiendo de estos principios, el Tribunal entiende que no existe vulneración del derecho de reunión «por el hecho de que la Administración aplique el criterio de no autorizar las reuniones de los funcionarios miembros de un sindicato exclusivamente dentro del horario de trabajo y, además, en la propia dependencia

(30) Cfr. STC 18/1981, de 8 de junio. «Jurisprudencia Constitucional», tomo segundo, diciembre de 1982, F.J. 2, 3 y 4, págs. 37-39. ATC 869/1988, de 4 de julio. «Jurisprudencia Constitucional», tomo vigésimo primero, julio de 1989. F.J. 4, pág. 1329. ATC 565/1989, de 27 de noviembre. «Jurisprudencia Constitucional», tomo vigésimo quinto, noviembre de 1990, F.J. 2, págs. 1108-1109.

de la Administración, ya que esta forma de ejercicio no está constitucionalmente garantizada, pudiendo ejercerse el derecho de reunión fuera del horario de trabajo en locales ajenos a la Administración o habilitados por la misma» (31).

En otra STC, la 11/1981, el Tribunal considera el derecho de reunión como «necesario para el desenvolvimiento del derecho de huelga» y su ejercicio deberá llevarse a cabo conforme a lo dispuesto en la normativa laboral sin que sea admisible la ocupación de locales y dependencias cuando con ella se vulnera el derecho de los trabajadores no huelguistas o los derechos del propio empresario en relación a la conservación de instalaciones o bienes. Cabe también que se proceda al desalojo de los locales cuando se ocasione peligro notorio de vulneración de otros derechos o de producción de desordenes (32).

El ámbito universitario presenta una situación similar al de la empresa. El legítimo ejercicio del derecho de reunión queda supeditado, en todo caso, al normal desarrollo de las actividades docentes e investigadoras. En materia de sanciones a asociaciones universitarias por mal uso de los locales en las Facultades, la STC 82/1991 no ha dudado en señalar que un Rector no puede prohibir de forma indefinida en el tiempo que una asociación universitaria o un grupo de ellas celebre reuniones, como sanción por el mal uso de un local puesto que esta sanción sin límite temporal resulta claramente atentatoria para los derechos fundamentales (33).

4. CONSIDERACIONES FINALES

Del análisis que acabamos de realizar podemos extraer una serie de líneas esenciales que caracterizan la jurisprudencia del Tribunal Constitucional relativa al derecho de reunión:

a) El derecho de reunión aparece reconocido en nuestro sistema constitucional con la máxima extensión y sin quedar supeditado en ningún caso al régimen de autorización administrativa previa. Por consiguiente, cualquier límite o restricción al derecho de reunión ha de quedar debidamente fundamentada en la CE y la ley.

b) En el caso de las reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones la preceptiva comunicación previa a la autoridad se configura como el elemento informativo básico para que el poder público pueda cumplir la doble misión que tiene encomendada en este ámbito: la protección del derecho de los manifestantes y, simultáneamente, el mantenimiento de la seguridad pública. Además la comunica-

(31) STC 91/1983, de 7 de noviembre. «Jurisprudencia Constitucional», tomo séptimo, mayo de 1985. F.J. 3 y 4, págs. 146-147.

(32) STC 11/1981, de 8 de abril. «Jurisprudencia Constitucional», tomo primero, diciembre de 1982. F.J. 17, págs. 202-203.

(33) STC 82/1991, de 22 de abril. Boletín de Jurisprudencia Constitucional, núm. 121. Cortes Generales, mayo de 1991, págs. 83-86.

ción constituye un documento esencial para el eventual control jurisdiccional de la decisión administrativa.

c) Cuando el artículo 21.2 CE limita las posibilidades de prohibición de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones a aquellos casos en que existan razones fundadas de alteración del orden público con peligro para personas o bienes está acogiendo un concepto material de orden público que hace referencia exclusivamente a las situaciones en que se impide el normal desarrollo de la convivencia ciudadana en lo que afecta a la integridad física o moral de las personas o a la integridad de bienes públicos o privados a condición, en cualquier caso, de que se trate de un desorden material que ponga en peligro la integridad de las personas o de los bienes. Queda, pues, excluido cualquier concepto de «orden público» de carácter formal equivalente a un control político por parte de la autoridad de las ideas o reivindicaciones expuestas en reuniones o manifestaciones al objeto de prohibir aquellas que, teniendo exclusivamente en cuenta su personal criterio, no resulten oportunas.

d) El tráfico en los núcleos urbanos no puede servir de forma genérica como justificación para la prohibición de manifestaciones. Sólo podrán ser prohibidas aquellas que originen un colapso circulatorio de manera que durante un período de tiempo prolongado queden inmovilizados los vehículos y se impida el acceso a determinadas zonas de la ciudad sin que sea posible habilitar itinerarios alternativos, con el consiguiente perjuicio, además, para la prestación de servicios esenciales a la comunidad. El Tribunal a lo largo de su jurisprudencia interpreta con la máxima extensión posible el derecho de reunión en lugar de tránsito público y manifestación llegando a afirmar que en una sociedad democrática el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación sino también un espacio de participación.

e) En cuanto al derecho de reunión en la empresa, el Tribunal ha puesto de relieve las peculiaridades de su ejercicio que vienen motivadas, precisamente, por el lugar de celebración. Las reuniones en la empresa han de celebrarse fuera del horario de trabajo, conforme a la normativa laboral y, en general, sin afectar al normal desarrollo de la actividad ni a las facultades de dirección del empresario, o del jefe de la dependencia correspondiente en el sector público, en relación al proceso productivo. En definitiva, no se trata tampoco en este ámbito de un derecho absoluto e incondicionado.