Derecho de reunión y manifestación

SUMARIO: 1. El derecho de reunión del artículo 21 CE. 1.1. Concepto. 1.2. Elementos configuradores. 1.3. Elaboración del precepto. 1.4. Constitucionalismo histórico español y Derecho comparado. 2. Regulación jurídica del derecho de reunión. La Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, del Derecho de Reunión. Legislaciones especiales. 2.1. Titularidad del derecho de reunión. 2.2. Ámbito de aplicación y requisitos para su ejercicio. 2.3. Garantías. 2.4. Límites. 2.5. Legislaciones especiales.

1. EL DERECHO DE REUNIÓN DEL ARTÍCULO 21 CE

El artículo 21 de la Constitución Española regula el derecho de reunión y manifestación en los siguientes términos:

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

2. En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes."

1.1. Concepto

Viene nuestra Constitución a consagrar un derecho, el de reunión, que se encuentra estrechamente vinculado con otros dos derechos fundamentales: el de libertad de expresión [art. 20.1.a) CE] y el derecho de asociación (art. 22 CE) (1). Así lo entiende el "intérprete supremo de la Constitución" (2) que define a este derecho como "un derecho autónomo intermedio entre los derechos de libre expresión y de asociación [...], el derecho de reunión es una manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercitada a través de una asociación transitoria" (3). Nuestra Constitución no nos ofrece, como ocurre con el resto de derechos y libertades, una definición del derecho de reunión y manifestación. Sí lo hace el artículo 1.2 de la Ley (4) que desarrolla este derecho, la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión (5) y que establece que: "A los efectos de la presente Ley, se entiende por reunión la concurrencia concertada y temporal de más de 20 personas, con finalidad determinada".

Estamos frente a un derecho público subjetivo (6) de carácter individual, pero que se ejerce colectivamente. Esto significa que el titular del derecho no es el grupo o colectivo, sino cada uno de los sujetos o individuos que lo configuran. Por otro lado, es un derecho que tiene una marcada naturaleza política, su ejercicio contribuye a la formación de una verdadera socie-

(1) Sobre la delimitación del derecho de reunión respecto de ambos derechos, véase JUAN CARLOS GAVARA DE CARA, *El sistema de organización del ejercicio del derecho de reunión y manifestación*, Madrid, McGraw-Hill, 1997, págs. 3-8.

(2) Véase art. 1.1. de la LOTC.

(3) Véase STC 85/1988, de 28 de abril, fundamento jurídico 2.º.

(4) Mayoritariamente la doctrina encuentra en el artículo 1.2 de la LO 9/1983 la definición de reunión. En sentido contrario, véase JOSÉ LUIS LÓPEZ GONZÁLEZ, *El derecho de reunión y manifestación en el ordenamiento constitucional español*, Madrid, Ministerio de Justicia e Interior, 1995, pág. 127. Este autor defiende que la Ley no define la reunión, aunque sí realiza una delimitación de aquellas reuniones que se encuentran reguladas por ella misma.

(5) En adelante LODR.

(6) En este sentido, PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI determina que "la norma constitucional del derecho de reunión, lo convierte en un auténtico derecho público subjetivo, capaz de otorgar acción contra la Autoridad que lo deniegue". Véase Nicolás PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, *Tratado de Derecho Político*, Madrid, Civitas, 1989, pág. 666.

dad democrática (7) o, como determina el Tribunal Constitucional, constituye un "cauce del principio democrático participativo" (8).

El derecho de reunión regulado en la CE incluye, a su vez, tres modalidades del mismo: 1. La reunión en general; 2. La reunión en lugar de tránsito público; 3. La manifestación. La primera modalidad está contemplada en el apartado primero del artículo 21 CE. El apartado segundo se centra en la segunda y tercera modalidad aunque, lógicamente, les afecta, como reuniones que son, el apartado primero. Aunque la doctrina no es pacífica en este punto. Mientras mayoritariamente (9) se decanta por determinar que nos encontramos frente a un único derecho, el de reunión, con distintas modalidades del mismo: reuniones en lugares cerrados, reuniones estáticas en la vía pública y reuniones itinerantes en la vía pública o manifestaciones. Otros (10) estiman que estamos ante dos derechos diferenciados, por un lado, el de reunión, y por otro, el de manifestación, con elementos comunes pero también con elementos distintivos (11). En la elaboración de nuestra Constitución de 1931 ya se suscitó esta polémica (12). Si nos fijamos en el Derecho comparado más próximo a nuestro entorno, veremos que aparece regulado como un único derecho, que tiene distintas modalidades (13). El Tribunal Supremo también se decanta por considerar el derecho de manifestación como una modalidad del derecho de reunión (14).

1.2. Elementos configuradores

Según la opinión dominante (15) son cuatro los elementos configuradores de este derecho: 1. El **elemento subjetivo**. Esto es, el grupo de personas que se reúnen. Conforme establece la LODR en su art. 1.2, más de veinte sujetos. Por otro lado, la reunión o concurrencia de personas debe ser concertada, tal y como determina el artículo anteriormente citado y la propia jurisprudencia constitucional (16). El motivo es para diferenciar la reunión de la mera aglomeración, "pues la diferencia no está en el número, sino en la estructura" (17); 2. El **elemento temporal** o duración transitoria y limitada de la reunión, sin ánimo pues de perdurar en el tiempo. En caso contrario, estaríamos ante un elemento característico del derecho de asociación. También este elemento permite diferenciar la reunión de la "mera coincidencia accidental de personas en un lugar determinado" (18); 3. El **elemento finalístico**. Lo que se

(7) VIDAL MARÍN sostiene que "difícilmente podría concebirse un sistema democrático sin el reconocimiento de este derecho fundamental". Véase TOMÁS VIDAL MARÍN: "Derecho de reunión y manifestación" en *Parlamento y Constitución*, n.º 1 (1997), pág. 268. Por su parte, TORRES MURO mantiene que el "intercambio de ideas y la expresión de las mismas que suponen ambas formas de reunirse y manifestarse son imprescindibles para que se produzca el libre flujo de opiniones que aparece como básico para el buen funcionamiento de un Estado democrático". Véase IGNACIO TORRES MURO, *El derecho de reunión y manifestación*, Madrid, Civitas/UCM, 1991, pág. 21. En esa misma obra, véase su apartado I "Introducción. Un derecho imprescindible en una sociedad democrática", págs. 19-30.

(8) Véase STC 85/1988, de 28 de abril y, en sentido parecido, STC 66/1995, de 8 de mayo.

(9) Véase FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO, *El sistema constitucional español*, Madrid, Dykinson, 1992, pág. 372; JOAQUÍN GARCÍA MORILLO: "Los derechos políticos: el derecho de reunión; el derecho de asociación" en LUIS LÓPEZ GUERRA et al., *Derecho Constitucional*, Valencia, Tirant Lo Blanch, T. I, pág. 280; REMEDIO SÁNCHEZ FERRIZ, *Estudios sobre las libertades*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 1989, pág. 271; JOSÉ LUIS LÓPEZ GONZÁLEZ, *op. cit.*, págs. 129-131; Tomás VIDAL MARÍN, *op. cit.*, pág. 275.

(10) Véase JORGE DE ESTEBAN y PEDRO GONZÁLEZ-TREVIJANO, *Curso de Derecho Constitucional Español II*, Madrid, UCM, 1993, págs. 186-188.

(11) *Op. cit.*, págs. 187 y 188.

(12) Véase JOSÉ LUIS LÓPEZ GONZÁLEZ, *op. cit.*, págs. 129 y 130.

(13) Véase FRANCISCO J. BASTIDA FREIJEDO: "Derecho de reunión y manifestación" en *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, Civitas, T. II, 1995, pág. 2392.

(14) Véase STS de 26 de junio de 1991.

(15) Véase STC 85/1988, de 28 de abril, fundamento jurídico 2º.

(16) *Op. cit.*: "la mera aglomeración o confluencia casual de transeúntes en torno a una mesa petitoria carece del elemento subjetivo de toda reunión, consistente [...], en el concierto mutuo para concurrir".

(17) Véase RAMÓN SORIANO DÍAZ: "Artículo 21. Derecho de reunión" en ÓSCAR ALZAGA (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Madrid, EDERSA, T. II, 1997, págs. 578.

(18) Véase DOMINGO PÉREZ CASTAÑO, *Régimen jurídico del Derecho de Reunión y Manifestación*, Madrid, Ministerio del Interior, 1997, pág. 49.

traduce en la licitud de la finalidad de la reunión, que normalmente suele concretarse en el intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas o reivindicaciones; 4. El elemento real u objetivo. Es el lugar de la celebración. Se entiende que éste debe ser público, pues en caso contrario estaríamos más próximos a los derechos regulados en el artículo 18 CE, concretamente el derecho a la intimidad personal y familiar y a la inviolabilidad del domicilio (19).

1.3. Elaboración del precepto

Señalar, brevemente, en relación con su elaboración por el poder constituyente, que, al igual que el resto de derechos fundamentales, "fue alcanzando progresivamente mayores posibilidades de ejercicio; los controles administrativos fueron reducidos paulatinamente, al mismo tiempo que se ampliaba la esfera de la legitimación subjetiva" (20). Lo más relevante es apuntar que en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso se dieron dos posturas en relación con la estructura del artículo 21 CE. La primera, sostenida por el voto particular del diputado socialista Sr. Peces-Barba y la enmienda 473 del Grupo Mixto que se adhiere a este voto particular. Básicamente consistía en "condensar esta regulación, al menos en su normativa esencial de carácter general, en un único precepto constitucional al objeto de dejar perfectamente trazado en él el régimen de ejercicio constitucional de este derecho y prescindir así de una ley de carácter general que, en desarrollo del precepto constitucional, regule su ejercicio" (21). La segunda defendida por la Ponencia a la que se adhieren los diputados Sres. Roca y Solé Tura. Buscaba "redactar un artículo breve –como finalmente se hizo– en el que, sin embargo, se puntualizara con claridad lo relativo a la no exigencia de autorización previa y las causas generales de prohibición de las reuniones en lugares de tránsito público" (22).

1.4. Constitucionalismo histórico español y Derecho comparado

Respecto de la regulación del derecho de reunión en la historia de nuestro constitucionalismo (23), señalar que, como unánimemente apunta la doctrina, se reconoció tardíamente y, en última instancia, "es necesario destacar que sólo por excepción es posible hablar de un reconocimiento constitucional de la libertad de reunión y manifestación" (24) verdaderamente eficaz. Es la Constitución de 1869, en su artículo 18, la primera que constitucionaliza este derecho al establecer que: "Toda reunión pública estará sujeta a las disposiciones generales de policía. Las reuniones al aire libre y las manifestaciones políticas sólo podrán celebrarse de día". La Constitución de 1876 lo regula de forma verdaderamente escueta, sin embargo, influyente en los Textos constitucionales posteriores. Su artículo 13 determina: "Todo español tiene derecho: [...] De reunirse pacíficamente" (25). La Constitución de 1931 hace lo propio en su artículo 38: "Queda reconocido el derecho de reunirse pacíficamente y sin armas. Una

(19) Véase ÓSCAR ALZAGA, *La Constitución Española de 1978 (Comentario Sistemático)*, Madrid, 1978, pág. 226. En sentido contrario, Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR: "Artículo 21" en FERNANDO GARRIDO FALLA (dir.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 1985, pág. 413.

(20) Véase RAMÓN SORIANO DÍAZ, *op. cit.*, pág. 586.

(21) Véase JOSÉ LUIS LÓPEZ GONZÁLEZ, *op. cit.*, pág. 108.

(22) Ibídem.

(23) Más extensamente, véase JOSÉ LUIS LÓPEZ GONZÁLEZ, *op. cit.*, págs. 17-94; IGNACIO TORRES MURO, *op. cit.*, págs. 31-53.

(24) Véase JOSÉ LUIS LÓPEZ GONZÁLEZ, *op. cit.*, pág. 91. De forma parecida y más precisa TORRES MURO apunta: "prácticamente hasta la aprobación del texto constitucional de 1978 resulta difícil hablar de un reconocimiento rotundo y eficaz del derecho de reunión y manifestación". Véase Ignacio TORRES MURO, *op. cit.*, pág. 53.

(25) En la Gaceta de Madrid de 16 de junio de 1880 se publica la Ley de 15 de junio de 1880, fijando las reglas con arreglo a las cuales podrá ejercitarse el derecho de reunión pacífica que concede a los españoles el artículo 13 de la Constitución. Esta Ley ya exigía autorización previa para las reuniones que se celebraran en lugares de tránsito público y manifestaciones.

ley especial regulará el derecho de reunión al aire libre y el de manifestación" (26). Se puede observar que en nuestra actual CE hay claras influencias de las Constituciones anteriores en lo que se refiere a los requisitos de reunirse "pacíficamente" y "sin armas". El Fuero de los Españoles de 17 de julio de 1945 establece en su artículo 16: "Los españoles podrán reunirse y asociarse libremente para fines lícitos y de acuerdo con lo establecido por las leyes. [...]". No obstante de lo preceptuado, y dado que nos encontramos en un régimen dictatorial, las Leyes (27) "establecían unas condiciones enormemente restrictivas para el ejercicio de este derecho. Así, todas las reuniones debían ser autorizadas previamente por parte del Ministerio de la Gobernación, siendo declaradas ilegales las no autorizadas, las cuales eran sancionadas por la Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959 y juzgadas por los Tribunales de la jurisdicción de orden público" (28).

En cuanto al Derecho comparado (29) hay que apuntar las dos Constituciones que más han influido en nuestro artículo 21. Son la Constitución Italiana de 1947 y su artículo 17 (30) y la Ley Fundamental de Bonn de 1949 y su artículo 8 (31).

2. REGULACIÓN JURÍDICA DEL DERECHO DE REUNIÓN. LA LEY ORGÁNICA 9/1983, DE 15 DE JULIO, DEL DERECHO DE REUNIÓN. LEGISLACIONES ESPECIALES

La Ley 17/1976, de 29 de mayo, regulará el derecho de reunión durante la transición política española (32). Con la aprobación de la Constitución Española de 1978, "no resulta aventurado afirmar que la libertad de reunión adquiere una verdadera dimensión democrática [...] y su posterior desarrollo, en lo que a reunión y manifestación se refiere, a través de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio" (33). Indicar que, en el periodo que va desde 1978 hasta 1983, la regulación del derecho de reunión y manifestación se fundamentó en la eficacia jurídica directa del artículo 21 CE, opinión que sostuvieron tanto una parte importante de la doctrina (34) como la jurisprudencia de los diferentes órganos jurisdiccionales. Por lo demás, no debemos olvidar la disposición derogatoria de la CE (35).

---

(26) La ley especial que menciona el artículo 38 nunca llegó a elaborarse.

(27) LÓPEZ GONZÁLEZ nos recuerda que "en efecto, no se promulgó legislación de desarrollo del derecho de reunión y continuaron vigentes las muy restrictivas disposiciones de 1939 y 1940". Véase JOSÉ LUIS LÓPEZ GONZÁLEZ, op. cit., pág. 82.

(28) Véase TOMÁS VIDAL MARÍN, *op. cit.*, pág. 270.

(29) Más extensamente, véase DOMINGO PÉREZ CASTAÑO, *op. cit.*, págs. 203-264. Para la regulación del derecho de reunión en las Declaraciones y Textos Internacionales, ibídem, págs. 65-69.

(30) Dice así:

"Los ciudadanos tienen derecho a reunirse pacíficamente y sin armas.

Para las reuniones, incluso en locales abiertos al público, no se requiere aviso previo.

De las reuniones en un lugar público debe darse notificación anticipada a la autoridad, que podrá prohibirlas únicamente por motivos comprobados de seguridad o incolumidad públicas".

(31) Establece que:

"1. Todos los alemanes tienen el derecho de reunirse pacíficamente y sin armas sin necesidad de previo aviso ni autorización.

2. Cuando las reuniones se celebren en lugares abiertos, el derecho se podrá limitar por ley o sobre la base de una ley".

(32) "Esta norma va a distinguir entre reuniones celebradas en lugares cerrados y reuniones celebradas en lugares abiertos al uso público, sometiendo a las primeras a un régimen de comunicación previa mientras que para las segundas se exigía la autorización previa por parte del Gobernador Civil". Véase TOMÁS VIDAL MARÍN, *op. cit.*, pág. 270. Más extensamente, véase JOSÉ LUIS LÓPEZ GONZÁLEZ, *op. cit.*, págs. 83-90.

(33) Véase JOSÉ LUIS LÓPEZ GONZÁLEZ, *op. cit.*, pág. 90. Continúa este autor, manteniendo que "ambas normas jurídicas, la segunda de las cuales supone el desarrollo legal democrático y plenamente adaptado a nuestra Constitución del derecho de reunión, van a hacer posible la consideración del derecho que estudiamos como una verdadera libertad pública de ejercicio colectivo dotada de todas las garantías necesarias en el Estado democrático de Derecho".

(34) Destacan las obras de FRANCISCO RUBIO LLORENTE, *La Constitución como fuente del derecho*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1979; y EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1981.

(35) Concretamente su apartado tercero determina que: "Asimismo quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en esta Constitución".

La LODR (36) en su Preámbulo nos determina sus objetivos principales: "modificando el ordenamiento jurídico en todo aquello en que no esté de acuerdo con los mandatos constitucionales, especialmente el que determina que el ejercicio del derecho de reunión no necesitará autorización previa. En definitiva, la presente Ley Orgánica pretende regular el núcleo esencial del derecho de reunión, ajustándolo a los preceptos de la Constitución".

2.1. Titularidad del derecho de reunión

La Constitución Española se ha decantado para determinar la titularidad de este derecho por la forma impersonal "se" que encabeza el artículo 21 (37). Por lo tanto la intencionalidad del constituyente es establecer una titularidad lo más amplia posible (38), equiparable a las expresiones que también utiliza en el Título primero como "todos", "toda persona", etc., y no las más restrictivas referidas tan sólo a "los españoles" o a "los ciudadanos".

En relación con la titularidad de los extranjeros del derecho consagrado en el artículo 21 CE hemos de tener presente, con carácter general, el artículo 13.1 CE que señala: "Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley". El artículo 7.1 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, establecía:

> "1. Los extranjeros que se encuentren en España podrán ejercitar, sin necesidad de autorización administrativa previa y de conformidad con lo dispuesto en las normas que lo regulan, el derecho de reunión recogido en el artículo 21 de la Constitución."

Sin embargo, la titularidad de los extranjeros iba a quedar restringida por la reforma de la LO 4/2000 que lleva a cabo la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, quedando el actual artículo 7.1 redactado de la siguiente manera:

> "1. Los extranjeros tendrán el derecho de reunión, conforme a las leyes que lo regulan para los españoles y que podrán ejercer cuando obtengan autorización de estancia o residencia en España."

Por lo tanto, no cabe el ejercicio de este derecho para los extranjeros que carezcan de autorización de estancia o residencia legal. En relación con este punto, el 23 de marzo de 2001 el Grupo Parlamentario Socialista presentó una Proposición de Ley Orgánica de reforma de la LODR, buscando solventar la cuestión (39) reformando el artículo 1.1 de la LODR en los siguientes términos:

> "1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y sin armas a que se refiere el artículo 21 de la Constitución y se ejercerá conforme a lo dispuesto en la presente Ley Orgánica" (40).

(36) Reformada por la Ley Orgánica 9/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión.

(37) Igualmente sucede con los artículos 16, 18, 20, 22, 26, 28.2, 33, 34, 38 y 43 CE.

(38) SORIANO DÍAZ mantiene, en la misma línea, refiriéndose al derecho de reunión, que "el derecho es concebido con una amplia competencia personal, ya que su disfrute no es limitado exclusivamente a los españoles". Véase RAMÓN SORIANO DÍAZ, *op. cit.*, pág. 584. De forma parecida, TORRES MURO, afirma que "el término "se reconoce..." ha sido interpretado, por tanto, con una gran generosidad y de ello cabe deducir una posición privilegiada de este derecho". Véase IGNACIO TORRES MURO, *op. cit.*, pág. 74.

(39) En concreto estiman que el actual artículo 7 de la LO 4/2000 es contrario a los Convenios Internacionales ratificados por España y al artículo 21 CE. En relación con esta materia, pueden resultar de utilidad los fundamentos de derecho que utilizó la STC 115/1987, de 7 de julio, para declarar inconstitucional, entre otros, parte del artículo 7 de la LO 7/1985, de 1 de julio.

(40) En el momento de escribir estas líneas, la situación actual de la Proposición de Ley es de Toma en consideración en el Pleno del Congreso de los Diputados.

Es claro, por lo demás, que todos los españoles son titulares de este derecho. Sin embargo, por alguna razón objetiva, hay determinados ciudadanos que encuentran restringido el ejercicio de este derecho como, por ejemplo, los miembros de las Fuerzas Armadas, los agentes de policía, los jueces, magistrados y fiscales.

Respecto de los miembros de las Fuerzas Armadas hemos de atender a los artículos 2.e) y 4.4 de la LODR, ya que nada se establece respecto de ellos en nuestra Norma Fundamental. Dice el artículo 2.e): "Se podrá ejercer el derecho de reunión sin sujeción a las prescripciones de la presente Ley Orgánica, cuando se trate de las reuniones siguientes: [...] e) Las que se celebren en unidades, buques y recintos militares, a las que se refieren las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas, que se regirán por su legislación específica". Determina el artículo 4.4 que "la asistencia de militares de uniforme, o haciendo uso de su condición militar, a reuniones o manifestaciones públicas se regirá por su legislación específica". En ambos supuestos hay pues una remisión de la ley general a la ley específica. La Ley 85/1978, de 28 de diciembre, de las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas señala en su artículo 180:

> "Los militares podrán reunirse libremente para fines lícitos en lugares públicos o privados, observando lo que, con carácter general o específico, establezcan las disposiciones vigentes. En las unidades, buques y dependencias será imprescindible la autorización expresa de su jefe. En ningún caso podrán tomar parte en manifestaciones de tipo político, social o reivindicativo" (41).

El artículo 49.1 de la Ley Orgánica 13/1991, de 20 de diciembre, del Servicio Militar (42), no permite a los militares de reemplazo asistir de uniforme a manifestaciones públicas ni tampoco a aquellas reuniones públicas que no tengan un estricto carácter familiar, social o cultural. Bien es verdad que con la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, queda suspendida la prestación del servicio militar a partir del 31 de diciembre de 2002. Sin embargo, como por todos es sabido, la eficacia de esta normativa se adelantó un año, esto es, al día 31 de diciembre de 2001.

El caso de los miembros de la policía es un supuesto totalmente distinto al anteriormente analizado, pues ni la Constitución ni la LORD han determinado prohibiciones o limitaciones al ejercicio del derecho de reunión y manifestación por parte de los miembros de los cuerpos policiales. Sin embargo, en el año 1985 hubo bastantes manifestaciones de los miembros del Cuerpo de Policía Nacional y del Cuerpo Superior de Policía, procediendo la Administración, a nuestro entender de forma injustificada, a su prohibición en base a la alteración del orden público y la posible disminución de la seguridad ciudadana. La jurisprudencia (43) "de forma casi unánime, se ha pronunciado a favor del derecho de manifestación de los agentes de policía en cuanto ciudadanos, quedando sujetos al régimen jurídico general con la consiguiente obligación de no portar armas" (44).

En relación con los jueces y magistrados, hemos de apuntar el artículo 395.1º de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, que indica lo siguiente:

> "No podrán los Jueces o Magistrados pertenecer a partidos políticos o sindicatos o tener empleo al servicio de los mismos, y les estará prohibido:
>
> 1º Dirigir a los poderes, autoridades y funcionarios públicos o Corporaciones oficiales felicitaciones o censuras, por sus actos, ni concurrir, en su calidad de miembros del Poder Judicial, a cualesquiera actos o reuniones públicas que no tengan carácter judicial, excepto aquellas que tengan por objeto cumplimentar al Rey o para las que hubieran sido convocados o autorizados a asistir por el Consejo General del Poder Judicial."

(41) El artículo 9.26 y 27 de la Ley Orgánica 12/1985, de 27 de noviembre, del Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, sanciona como faltas graves la asistencia de militares a reuniones clandestinas y la asistencia de uniforme o haciendo uso de la condición de militar a las de carácter político o sindical.

(42) Modificada por el Real Decreto-ley 17/1997, de 10 de octubre.

(43) Véase STS de 9 de julio de 1981.

(44) Véase José Luis López González, *op. cit.*, pág. 168.

No muy diferente es la regulación que respecto de la materia tienen los Fiscales. El art. 59 de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal dispone que:

> "No podrán los miembros del Ministerio Fiscal pertenecer a partidos políticos o sindicatos o tener empleo al servicio de los mismos, dirigir a los poderes y funcionarios públicos o a Corporaciones oficiales, felicitaciones o censuras por sus actos, ni concurrir con carácter o atributos oficiales a cualesquiera actos o reuniones públicas en que ello no proceda en el ejercicio de sus funciones."

Se puede concluir, según la normativa anteriormente analiza, que en su condición de ciudadanos y como tales, no en su condición profesional, tanto los miembros de las Fuerzas Armadas, como los agentes de policía, jueces, magistrados y fiscales pueden ejercer el derecho de reunión en los términos que establece el artículo 21 CE.

2.2. Ámbito de aplicación y requisitos para su ejercicio

El primer punto a determinar es saber a qué reuniones se aplica la LODR. Ya hemos estudiado (45) qué entiende la Ley por reunión, así pues, las reuniones inferiores a 20 personas quedan fuera del ámbito de la LODR. Además, el artículo 2 de la LODR contempla los siguientes cinco supuestos que también quedan fuera del ámbito de la Ley: a) Las reuniones que celebren las personas físicas en sus propios domicilios; b) Las que éstas celebren en locales públicos o privados por razones familiares o de amistad; c) Las que celebren entidades legalmente constituidas (46) en lugares cerrados para sus propios fines; d) Las que celebren los profesionales con sus clientes en lugares cerrados para los fines propios de su profesión; e) Las reguladas en las Reales Ordenanzas de las FAS (47).

El artículo 3.1 establece, respetando el artículo 21.1 CE, que "ninguna reunión estará sometida al régimen de previa autorización". En su segundo apartado contempla la obligación de la autoridad gubernativa de garantizar el ejercicio de este derecho frente a terceros que traten de impedirlo, perturbarlo o menoscabarlo. Es una consecuencia lógica del artículo 104.1 CE (48).

El artículo 4 básicamente trata la figura de los organizadores y promotores. Éstos sólo podrán convocar reuniones reguladas por la LODR si se encuentran en el pleno ejercicio de sus derechos civiles. Son responsables del buen orden de las reuniones, adoptando las medidas para su adecuado desarrollo. En el caso de que se causen daños a terceros (49), responden los participantes responsables y los organizadores o promotores subsidiariamente (50).

A la hora de regular las reuniones, la LODR distingue entre reuniones en lugares cerrados (51) y en lugares de tránsito público y manifestaciones (52). En relación con las primeras, el artículo 6 posibilita que los organizadores y promotores soliciten la presencia de delegados de la autoridad gubernativa, que –según el art. 7– no participan en las reuniones, tan sólo velan por su buen desarrollo (53). El artículo 7 *in fine* se remite a la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en relación con la labor de los delegados de la autoridad gubernativa. Se entiende que es al artículo 262 de la misma que señala: "Los que por razón de sus cargos, profesio-

(45) *Supra*, apartado 1.1. Concepto.

(46) Como señala la Ley: partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, sociedades civiles y mercantiles, asociaciones, corporaciones, fundaciones, cooperativas, comunidades de propietarios, etc.

(47) *Supra*, apartado 2.1. Titularidad del derecho de reunión.

(48) "Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades [...]".

(49) Véase M. IZQUIERDO TOLSADA: "La responsabilidad civil por los daños producidos en el ejercicio del derecho de reunión" en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, nº 87 (1983), págs. 121-129.

(50) En este caso, podrán repetir la acción contra los participantes responsables.

(51) Capítulo III, artículos 6 y 7.

(52) Capítulo IV, del artículo 8 al 11.

(53) Hay que relacionar el artículo 7 con el 3.2.

nes u oficios tuvieren noticia de algún delito público, estarán obligados a denunciarlo inmediatamente al Ministerio Fiscal, al Tribunal competente, al Juez de Instrucción y, en su defecto, al municipal o al funcionario de policía más próximo al sitio, si se trata de un delito flagrante" (54).

En relación con las reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones tanto la norma constitucional (55) como la legal (56) exigen su comunicación previa a la autoridad (57), en última instancia, busca este requisito proteger otros derechos y bienes constitucionales que se pueden encontrar potencialmente afectados por el ejercicio del derecho de manifestación y, a su vez, el propio ejercicio adecuado de este derecho (58). El artículo 8 LODR señala que los organizadores o promotores deben realizar esta comunicación por escrito a la autoridad gubernativa (59) en un plazo mínimo de diez días naturales y máximo de treinta. Este plazo es el ordinario. El párrafo segundo contempla un plazo extraordinario por causas graves y extraordinarias que justifiquen la urgencia de la convocatoria, marcando una antelación mínima de 24 horas.

El artículo 9 determina el contenido de la comunicación previa: a) nombre, apellidos, domicilio, documento oficial de identificación de los organizadores; b) lugar, fecha, hora y duración prevista; c) objeto de la misma; d) itinerario proyectado, cuando se prevea la circulación por las vías públicas; e) medidas de seguridad previstas o que se piden. Estos datos los comunicará la autoridad al Ayuntamiento afectado, para que en el plazo de 24 horas informe sobre el itinerario proyectado. Superado el plazo sin el informe, se entiende como favorable. El informe, que se basará en causas objetivas, debe ser motivado y no tendrá carácter vinculante.

El artículo 10 contempla que la autoridad, en base a razones fundadas de que puedan producirse alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes, prohíba la reunión o manifestación o cambie alguno de sus elementos en cuanto a la fecha, hora, lugar, etc. La resolución debe ser motivada y notificada en una plazo máximo de 72 horas desde la comunicación prevista en el artículo 8 (60).

2.3. Garantías

El artículo 21 CE disfruta de las máximas garantías (61) dada su especial ubicación dentro del Texto Constitucional. Dentro de las garantías extrajudiciales, y centrándonos en las normativas, destacar: a) su eficacia jurídica inmediata y la vinculación de los poderes públicos (art. 53.1 CE); b) el principio de reserva de ley (art. 53.1 CE) orgánica (art. 81.1 CE); c) su rigidez constitucional (art. 168 CE). Como todos los derechos, disfruta de las garantías institucionales, esto es: a) El Defensor del Pueblo (art. 54 CE) y b) El Ministerio Fiscal (art. 124 CE).

Dentro ya de las garantías judiciales, tenemos las de ámbito internacional: a) Recurso ante el Tribunal Europeo de Estrasburgo (TEDH) y b) Recurso ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea; y las de ámbito interno: a) recurso de amparo ordinario y b) recurso de amparo constitucional. Vamos a centrarnos brevemente en el recurso de amparo ordinario.

El artículo 11 LODR establece en relación con este punto lo siguiente:

---

(54) Este artículo hay que ponerlo en relación con el artículo 408 del Código Penal que apunta: "La autoridad o funcionario que, faltando a la obligación de su cargo, dejare intencionadamente de promover la persecución de los delitos de que tenga noticia o de sus responsables, incurrirá en la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años."

(55) Véase artículo 21.2 CE.

(56) Véase artículo 8 LODR.

(57) Véase SSTC 59/1990, de 29 de marzo y 42/2000, de 14 de febrero.

(58) Por todas, véase STC 36/1982, de 16 de junio.

(59) Según el artículo 2.1.d) de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana, esa autoridad gubernativa correspondiente serían los Delegados del Gobierno. Véase también la disposición adicional de la LODR.

(60) Todo ello de acuerdo con los requisitos establecidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

(61) Para el estudio de las garantías seguimos el esquema indicado por JORGE DE ESTEBAN y PEDRO GONZÁLEZ-TREVIJANO. Véase JORGE DE ESTEBAN y PEDRO GONZÁLEZ-TREVIJANO, *Curso de Derecho Constitucional II*, Madrid, UCM, 1993, págs. 343 y ss.

"De no ser aceptada por los organizadores o promotores la prohibición u otras modificaciones propuestas, podrán interponer recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia competente, en el plazo de cuarenta y ocho horas, trasladando copia de dicho recurso debidamente registrada a la autoridad gubernativa con el objeto de que aquélla remita inmediatamente el expediente a la Audiencia. El Tribunal tramitará dicho recurso de conformidad con lo establecido en el artículo 7 de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona" (62).

Sin embargo, el artículo 7 de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, ha sido derogado por la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (63). El artículo 122 de la Ley 29/1998 señala:

"1. En el caso de prohibición o de propuesta de modificación de reuniones previstas en la Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Reunión que no sean aceptadas por los promotores, éstos podrán interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal competente. El recurso se interpondrá dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de la prohibición o modificación, trasladándose por los promotores copia debidamente registrada del escrito del recurso a la autoridad gubernativa, con el objeto de que ésta remita inmediatamente el expediente.

2. El Tribunal, en el plazo improrrogable de cuatro días, y poniendo de manifiesto el expediente si se hubiera recibido, convocará al representante legal de la Administración, al Ministerio Fiscal y a los recurrentes o a la persona que éstos designen como representante a una audiencia en la que, de manera contradictoria, oirá a todos los personados y resolverá sin ulterior recurso.

3. La decisión que se adopte únicamente podrá mantener o revocar la prohibición o las modificaciones propuestas."

El apartado primero del artículo viene básicamente a repetir el artículo 11 de la LODR. Los otros dos apartados establecen un procedimiento lógicamente rápido para no frustrar la posibilidad de que los organizadores o promotores puedan ejercer, en su caso, el derecho de reunión. En un plazo improrrogable de cuatro días (64) el Tribunal cita a las partes y al Ministerio Fiscal a una audiencia para oírlas y resolver sobre el mantenimiento o revocación de la prohibición o modificación. Contra esta resolución cabe, en virtud del artículo 53.2 CE, recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

2.4. Límites

El artículo 21 CE establece expresamente dos límites al ejercicio del derecho de reunión. En su apartado primero nos indica que la reunión debe ser pacífica y sin armas. Estamos ante un límite que, como ya hemos apuntado (65), encuentra sus raíces en nuestras constituciones históricas (66). El apartado segundo contempla la posibilidad de prohibir la reunión que transcurra en lugares de tránsito público únicamente en el caso de que existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes.

En relación con la reunión pacífica y sin armas, estamos ante un límite cuyo fundamento se centra en evitar aquellas reuniones de personas que persigan la realización de acciones violentas. De esta forma, el fundamento jurídico quinto de la STC 59/1990, de 29 de marzo establece que "toda manifestación en la que pudieran ejercerse, tanto violencias 'físicas' (véase STEDH de 21 de junio de 1988 *Plattfor Arzte für das Leben*), como incluso 'morales con alcance intimidatorio para terceros' (STC 2/1982), excede los límites del ejercicio del derecho de

(62) La Audiencia competente sería, en virtud del artículo 74.1.a) de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia.

(63) Concretamente han sido derogados los artículos 6 a 10 de la Ley 62/1978.

(64) La anterior normativa –el art. 7.6 de la Ley 62/1978– establecía un plazo de cinco días.

(65) *Supra*, apartado 1.4. Constitucionalismo histórico español y Derecho comparado.

(66) El término "pacíficamente" aparece en la Constitución de 1876 y se repite en la de 1931. La exclusión de las armas aparece por vez primera en la Constitución de 1931.

reunión pacífica y carece de protección constitucional, haciéndose acreedora de las sanciones previstas en nuestro ordenamiento".

En virtud del principio de proporcionalidad, no debe considerarse como reunión violenta aquella en que un grupo reducido y aislado de personas cometa acciones violentas, sí lo sería en el caso contrario, esto es, de "violencia generalizada" (67). Otro tema distinto es que en una reunión pacífica se defiendan o se pretendan legitimar acciones violentas. A estos efectos, habría que analizarse si esos hechos son encuadrables dentro del ilícito penal del art. 578 CP (68).

Respecto del límite de la tenencia de armas en las reuniones, el artículo 21.1 CE debe conectarse con el artículo 513 CP (69) que determina: "Son punibles las reuniones o manifestaciones ilícitas, y tienen tal consideración: 1º. Las que se celebren con el fin de cometer algún delito. 2º. Aquellas a las que concurran personas con armas, artefactos explosivos u objetos contundentes o de cualquier otro modo peligroso" (70). Nos encontramos otra vez ante el problema de cuántas personas deben llevar armas. Torres Muro determina que "sería 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" (71). Debería también tenerse en cuenta si las armas las llevan los organizadores o individuos aislados, cuál es la actitud del resto de los manifestantes en relación con las armas, violencia que las armas pueden generar, etc. (72).

En cualquiera de los dos casos del artículo 513, nos encontraríamos frente a una reunión ilícita, tal y como establece el artículo 1.3 de la LODR al señalar que "son reuniones ilícitas las así tipificadas por las Leyes penales". En este sentido, también habría que considerar reunión ilícita la tipificada en el artículo 494 CP (73). En todos estos supuestos de reuniones ilícitas, el artículo 5.a) LODR (74) facultad a la autoridad gubernativa para suspenderlas y, en su caso, disolverlas.

El segundo límite, regulado en el artículo 21.2 CE, apunta que la autoridad podrá prohibir aquellas reuniones en lugares de tránsito público sólo cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes. Estamos ante un supuesto no fácil de determinar, pues nos enfrentamos, como en otras tantas partes de la Constitución Española (75), con conceptos jurídicos indeterminados, en este caso concreto, dos: 1. Razones fundadas (76); 2. Orden público. Respecto de ellos, y siguiendo reiterada jurisprudencia del

(67) Véase IGNACIO TORRES MURO, *op. cit.*, pág. 92.

(68) Las SSTS de 26 de diciembre de 1986 y 29 de noviembre de 1997 determinan que el delito de apología no pretende prohibir manifestaciones ideológicas, pues en tal caso sería contrario al artículo 20 de la CE, sino la aprobación de comportamientos delictivos, de suerte que su disposición constituya incitación directa a cometer delitos. La exposición de motivos de la Ley Orgánica 7/2000, de 22 de diciembre, que reforma el artículo 578 CP, explica cómo este artículo sanciona la exaltación de los métodos terroristas y las conductas especialmente perversas de quienes calumnian y humillan a las víctimas.

(69) Tener presente la STC 101/1985, de 4 de octubre, fundamento jurídico cuarto.

(70) En relación con esta materia, véase también los artículos 514 y 540 CP.

(71) Véase IGNACIO TORRES MURO, *op. cit.*, pág. 95.

(72) Véase JOSÉ ANTONIO ALONSO DE ANTONIO: "El derecho de reunión en el ordenamiento jurídico español", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n.º 15 (extraordinario), pág. 103.

(73) Dice así: "Incurrirán en la pena de prisión de seis meses a un año o multa de doce a veinticuatro meses los que promuevan, dirijan o presidan manifestaciones u otra clase de reuniones ante las sedes del Congreso de los Diputados, del Senado o de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, cuando estén reunidos, alterando su normal funcionamiento."

(74) Establece el artículo 5.a) lo siguiente: "La autoridad gubernativa suspenderá y, en su caso, procederá a disolver las reuniones y manifestaciones en los siguientes supuestos: a) Cuando se consideren ilícitas de conformidad con las Leyes penales [...]."

(75) Por citar algunos ejemplos: el proceso público sin dilaciones indebidas del artículo 24.2; la capacidad económica del art. 31.1; el medio ambiente del artículo 45; la insuficiencia de recursos para litigar del artículo 119; el error judicial del art. 121 o los servicios esenciales del artículo 128.2.

(76) El fundamento jurídico tercero de la STC 66/1995, de 8 de mayo, señala que "El primer requisito impuesto por la Constitución para poder aplicar el límite del art. 21.2 es la existencia de 'razones fundadas' de alteración del orden público. Para que pueda prohibirse una concentración no basta, pues, la mera sospecha o la posibilidad de que la misma produzca esa alteración, 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

Tribunal Constitucional (77), debemos seguir los siguientes tres criterios. Un primer criterio es el casuístico, esto es, la concreción se debe dar caso por caso, atendiendo además a las circunstancias concretas de cada supuesto. Un segundo criterio es de carácter negativo. El Tribunal Constitucional determina qué no debe entenderse por ese concepto jurídico indeterminado. Por último, el tercer criterio comprende una serie de parámetros generales de aproximación al concepto que principalmente busca evitar la arbitrariedad o discrecionalidad por parte del órgano judicial en su determinación.

Sobre el concepto de orden público utilizado en el artículo 21.2 CE hay que tener presente la STC 66/1995, de 8 de mayo (78), que especifica que el orden público contemplado en el artículo 21.2 CE, no es el de cualquier orden público, sino sólo aquel cuya alteración comporta peligro para personas o bienes (79). Por otro lado, y al ser un límite a un derecho fundamental, su interpretación debe ser restrictiva, dada la **vis expansiva** de los derechos fundamentales que reiteradamente ha postulado nuestro Tribunal Constitucional, al igual que el principio *favor libertatis*.

Nuevamente debemos traer a colación el artículo 5 de la LODR, aunque esta vez su apartado b), en el que se permite a la autoridad gubernativa suspender y, en su caso, disolver las reuniones "cuando se produzcan alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes" (80). En este sentido habrá que estar a lo regulado en los artículos 16, 17 y 18 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana, donde se regula las actuaciones de los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para el mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana (81). Debemos señalar, por último, el tercer supuesto que contempla el artículo 5 LODR en su letra c): cabe la suspensión y, en su caso, disolución "cuando se hiciere uso de uniformes paramilitares por los asistentes". Concluye el artículo 5 indicando que "tales resoluciones se comunicarán a los concurrentes en la forma legalmente prevista" (82). No deben confundirse estas suspensiones concretas y particulares que contempla el artículo 5 LODR, con la suspensión general de derechos en ciertas situaciones de anormalidad. Nos referimos, en este último caso, al artículo 55.1 CE que, entre otros, afecta al derecho regulado en el artículo 21 CE. Establece el artículo 55.1: "Los derechos reconocidos en los artículos 17, 18, apartados 2 y 3, artículos 19, 20, apartados 1.a) y d) y 5, artículos 21, 28, apartado 2, y artículo 37, apartado 2, podrán ser suspendidos cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio en los términos previstos en la Constitución" (83).

Normalmente el derecho de reunión del artículo 21 CE suele entrar en conflicto con el derecho a la libertad de circulación que consagra el artículo 19 CE (84). Estamos frente a un conflicto entre derechos fundamentales que habrá que resolver, como es constante doctrina del Tribunal Constitucional, de forma casuística y ponderando ambos derechos.

---

racionalmente a la conclusión, a través de un proceso lógico basado en criterios de experiencia, que la concentración producirá con toda certeza el referido desorden público."

(77) Entre muchas otras, SSTC 76/1990, 9 y 313/1993, 16, 301 y 325/1994, 102/1995, 100/1996, 10/1997 y 188/1999.

(78) Véase JOSÉ LUIS LÓPEZ GONZÁLEZ, "A propósito de la STC 66/1995, de 8 de mayo, en torno a los límites al derecho de reunión" en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 48 (1996), págs. 241-250 y CARLOS MANUEL PALOMEQUE LÓPEZ: "El derecho de reunión estática en lugares de tránsito público y sus límites constitucionales (comentario a la STC, sala segunda, 66/1995, de 8 de mayo)" en *Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 80 (1996), pág. 1041-1047.

(79) En el mismo sentido, STC 59/1990, de 29 de marzo.

(80) Para supuestos jurídicamente controvertidos, véase SSTC 66/1995, de 8 de mayo y 42/2000, de 14 de febrero.

(81) Véase artículo 104 CE.

(82) Véase artículo 10 LODR.

(83) Véase artículo 116 CE y artículos 22 y 32 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.

(84) "Naturalmente que toda reunión en lugar de tránsito ha de provocar una cierta restricción al derecho de libertad de circulación de los ciudadanos no manifestantes, que se verán impedidos de deambular o de circular como hubieran podido hacerlo de no existir esa concentración, pero ella y otras muchas son potencialmente restricciones propias de la vida en sociedad". Véase STC 59/1990, de 29 de marzo.

2.5. Legislaciones especiales

La Disposición Final 1ª de la LODR determina que: "Esta Ley tiene carácter general y supletorio respecto de cualesquiera otras de las que se regule el ejercicio de derecho de reunión". Aunque la mayoría de los supuestos se hallan encuadrados en la LODR, hay una serie de casos que están contemplados en legislaciones especiales. Vamos a ver concretamente cinco: a) Las reuniones en el ámbito de la empresa; b) Reuniones en el centro de trabajo del personal al servicio de la Administración Pública; c) Reuniones de carácter religioso; d) Reuniones en centros docentes; e) Reuniones electorales.

Las reuniones en el ámbito de la empresa se encuentran reguladas en el Estatuto de los Trabajadores y en la Ley Orgánica de Libertad Sindical. El Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, establece en su artículo 4.1.f): "Los trabajadores tienen como derechos básicos, con el contenido y alcance que para cada uno de los mismos disponga su específica normativa, los de: f) reunión". El capítulo II del Título II del Estatuto se dedica íntegramente al derecho de reunión. Está compuesto por cinco artículos, del artículo 77 al 81. En ellos se regulan las asambleas de trabajadores, el lugar de reunión, la convocatoria de la misma, las votaciones, y el local y tablón de anuncios (85).

La Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, apunta en su artículo 8.1.b):

> "Los trabajadores afiliados a un sindicato podrán, en el ámbito de la empresa o centro de trabajo: [...] b) Celebrar reuniones, previa notificación al empresario, recaudar cuotas y distribuir información sindical, fuera de las horas de trabajo y sin perturbar la actividad normal de la empresa" (86).

Las reuniones en el centro de trabajo del personal al servicio de las Administración Pública están reguladas en la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas. El último capítulo de la Ley, el capítulo V, se dedica por completo al derecho de reunión a lo largo de sus tres artículos, del 41 al 43 (87). En ellos se establecen los sujetos legitimados para convocar una reunión, los requisitos para ser autorizadas y para convocarlas.

Las reuniones de carácter religioso están reguladas en el artículo 2.1.d) y 2 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de libertad religiosa. Dice así:

> "1. La libertad religiosa y de culto garantizado por la Constitución comprende, con la consiguiente inmunidad de coacción, el derecho de toda persona a:
>
> [...] d) Reunirse o manifestarse públicamente con fines religiosos y asociarse para desarrollar comunitariamente sus actividades religiosas de conformidad con el ordenamiento jurídico general y lo establecido en la presente Ley Orgánica.
>
> 2. Asimismo comprende el derecho de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas a establecer lugares de culto o de reunión con fines religiosos [...]" (88).

(85) Sobre esta materia, más extensamente, véase MIGUEL ÁNGEL LIMÓN LUQUE, *Derecho de reunión y relaciones laborales: el derecho de asamblea en la empresa*, Madrid, Consejo Económico y Social, 1996.

(86) Véase CARLOS MANUEL PALOMEQUE LÓPEZ: "La titularidad del derecho de reunión sindical y la legitimación para convocar asambleas informativas de afiliados a un sindicato" en *Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 87 (1998), págs. 149-153.

(87) En relación con los mismos, véase SSTC 43/1996, de 14 de marzo y 29/2000, de 31 de enero.

(88) En relación con este punto hay que tener presente el artículo 16.3 CE, los Acuerdos suscritos entre España y la Santa Sede, de 3 de enero de 1979, y las Leyes 24/1992, 25/1992 y 26/1992, todas ellas de 10 de noviembre, por las que se aprueban los Acuerdos de Cooperación del Estado, respectivamente, con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, la Federación de Comunidades Israelitas en España y la Comisión Islámica de España.

Las reuniones en centros docentes (89) están contempladas en la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación. El artículo 8 contempla el derecho de reunión en los siguientes términos:

"Se garantiza en los centros docentes el derecho de reunión de los profesores, personal de administración y de servicios, padres de alumnos y alumnos, cuyo ejercicio se facilitará de acuerdo con la legislación vigentes y teniendo en cuenta el normal desarrollo de las actividades docentes."

Las reuniones electorales se encuentran reguladas en el artículo 54 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, que establece que:

"1. La celebración de actos públicos de campaña electoral se rige por lo dispuesto en la legislación reguladora del derecho de reunión. Las atribuciones encomendadas en esta materia a la autoridad gubernativa se entienden asumidas por las Juntas Electorales Provinciales.

2. Se mantienen, en todo caso, las atribuciones de la autoridad gubernativa respecto al orden público, y con este fin, las Juntas deben informar a la indicada autoridad de las reuniones cuya convocatoria les haya sido comunicada.

3. Los Ayuntamientos deberán reservar locales oficiales y lugares públicos de uso gratuito para la celebración de actos de campaña electoral."

Dos notas a destacar. Por un lado, la remisión a la legislación general, esto es, a la LODR. Por otro, las Juntas Electorales Provinciales asumen las competencias de la autoridad gubernativa con un límite: el orden público, competencia que mantiene la autoridad gubernativa.

D.O.G.

Derecho de sufragio activo y pasivo

SUMARIO: 1. Introducción. 2 El derecho de sufragio activo en las elecciones locales. 2.1. La nacionalidad. 2.2. La edad. 2.3. Las causas de incapacidad electoral activa. 3. El derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales. 3.1. La nacionalidad. 3.2. La edad. 3.3. Las causas de incapacidad electoral pasiva y de inelegibilidad. 3.3.1. Causas de incapacidad electoral. 3.3.2. Causas de inelegibilidad.

1. INTRODUCCIÓN

El análisis del proceso electoral debe partir de los sujetos, activo y pasivo, es decir, quién puede elegir y quién puede ser elegido. En suma, la condición de electores y elegibles. En su dimensión jurídica, estamos ante "el derecho fundamental a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal" (**art. 23.1 de la CE**), en su vertiente activa. Y al derecho fundamental también a "acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes" (**art. 23.2 de la CE**), en la dimensión pasiva.

(89) Sobre el ejercicio de este derecho de reunión en el ámbito universitario y los límites que el Rector puede establecer para el uso de locales para celebrar reuniones por parte de las asociaciones universitarias, ver STS de 20 de junio de 1988 y STC 82/1991.