

## EL «MOLESTO» DERECHO DE MANIFESTACIÓN

### THE «ANNOYING» RIGHT TO DEMONSTRATE

JUAN MANUEL GOIG MARTÍNEZ

Profesor Titular de Derecho Constitucional Universidad Nacional de Educación a Distancia

**Resumen.** La participación de los ciudadanos en la vida política, social, económica o cultural del Estado constituye uno de los elementos definidores del Estado Social y democrático de Derecho, y esta participación no sólo se ejerce en los procesos electorales, sino que admite diversas vertientes, una de las cuales es a través del ejercicio del derecho de manifestación. La libertad de manifestarse, por lo molesta que es, y porque afecta al ejercicio de otros derechos o libertades, debe estar sometida a determinadas limitaciones, pero éstas deben de adoptarse con gran cautela, puesto que la imposibilidad de manifestación afecta directamente a los derechos de libre expresión y de asociación, a los que está íntimamente unida.

**Abstract.** The participation of citizens in the political, social, economic or cultural life of the State constitutes one of the setters of the Social and democratic State of law, and this participation is not only exercised in electoral processes, but it manifests itself in various ways, one of which is through the exercise of the right to demonstrate. The freedom to demonstrate, the annoying thing is, and that affects the exercise of other rights and freedoms, should be subject to certain restrictions, but these must be taken with great caution, since the impossibility of manifestation directly affects the rights of free expression and Association, to which it is closely linked.

**Palabras clave:** Participación pública. Derecho de manifestación. Derecho de reunión. Libertad de expresión. Derecho de asociación. Limitación de derechos.

**Keywords:** Public participation. Right to demonstrate. Right of Assembly. Freedom of expression. Right of Association. Limitation of rights.

Recepción original: 04/09/2012

Aprobación original: 12/09/2012

**Sumario:** I. Introducción. La participación política activa y militante; II. Los derechos de asociación, reunión y manifestación. Elementos comunes; III. El derecho de reunión y manifestación; III.1. Clases de reuniones; IV. Posibilidades y límites al ejercicio del derecho de manifestación; IV.1. Sobre el fundamento de los límites al derecho de reunión; IV.2. Los límites específicos a la libertad de manifestarse; IV.3. Estudio específico de algunos problemas planteados en el ejercicio del derecho de manifestación.

## I. INTRODUCCIÓN. LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA ACTIVA Y MILITANTE

La calidad democrática del Estado depende de las posibilidades de que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos y responsabilidades cívicas y políticas de participación efectiva en las decisiones sobre políticas, estrategias, programas y acciones gubernamentales, y esto es algo que va más allá del simple hecho de expresar las preferencias en los procesos electorales.

Los procesos participativos son una herramienta de transformación social. Una sociedad informada, conocedora de sus derechos, en definitiva, preparada, está capacitada para trabajar en común en la creación de nuevas acciones y políticas. La participación fomentará la responsabilidad e implicación en la toma de decisiones, y la motivación y la implicación en el desarrollo de las mismas. Participar ofrece a la sociedad un mayor conocimiento y un mayor control sobre planes, acciones y recursos.

Por ello es necesario fomentar una ciudadanía participativa e informada, y para ello es preciso establecer canales de comunicación. Aumentando la participación en las políticas se obtendrían unos objetivos, procesos y resultados que serían una respuesta más fiel a sus necesidades, una respuesta más eficaz en la medida en que resuelva las preguntas que la propia sociedad plantea. Es necesario

tener presente, y tener en cuenta a la sociedad, y establecer las vías que puedan posibilitarlo.

Nuestras sociedades han cambiado, y se ha producido una internacionalización de los procesos humanos, que afecta también a la vida cotidiana de las personas. En esta contradicción entre lo primero, lo global, y lo segundo, lo local, es donde se pueden identificar los grandes déficits democráticos y de falta de control en la toma de decisiones. La sociedad civil tiene que tener un espacio de actuación preferencial en la democracia participativa como componente esencial de un nuevo proyecto político, cultural y social. La profundización democrática de los procesos de toma de decisiones debe pasar por un ejercicio pleno de esta ciudadanía, en el que el principio de corresponsabilidad marque las agendas a través de una participación verdadera con capacidad de iniciativa y de definición de las estrategias de desarrollo social de sus poblaciones.

El gran reto está ahora, en canalizar toda esa activación social en procesos de ejercicio pleno de la ciudadanía y de participación social. Para ello, no nos sirven las versiones reduccionistas de la participación, sino que debemos comprender la participación como un concepto complejo que se puede interpretar desde tres ámbitos complementarios: el ámbito político, el ámbito democrático y el ámbito pedagógico. La participación se basa en el principio de la redistribución del acceso a la toma de decisiones por parte de todos los agentes sociales; la democracia participativa debe crear las condiciones para que la sociedad civil pueda hacer llegar su voz y su propuesta a todos los niveles; la participación requiere de un aprendizaje constante en la confrontación de ideas, en la metodología a utilizar, en los códigos de lenguaje comunes, y debe educar en su propia práctica.

Una interpretación sistemática de la Constitución implica, que en la determinación de un estatus participativo amplio, habrá que atenderse a la voluntad y el deseo de los constituyentes, expresado en el artículo 10.1 que convierte a la dignidad del hombre y los derechos que le son inherentes, y el libre desarrollo de la personalidad, en fundamento del orden político y de la paz social<sup>1</sup> (la dignidad, constituye un elemento dinamizador de los derechos fundamentales y sirve, tanto de parámetro fundamental de la actividad del Estado y de la sociedad, como también de fuente de los derechos fundamentales de

---

<sup>1</sup> HÄBERLE, P., «Die Menschenwürde als Grundlage der stantlichen Gemeinschaft» en Isensee y Kirchof (eds) *Handbuch des Staats Rechts*, T.I, C.F. Muller, 1987, pág. 822.

los ciudadanos<sup>2</sup>); en el propio Preámbulo, que defiende la sociedad democrática avanzada y participativa, y en el artículo 1.1, tanto al definir el modelo de Estado, como al proclamar los valores superiores del ordenamiento jurídico –en especial la libertad y la igualdad–, así como en la sumisión y vinculación que para los poderes públicos suponen los derechos y libertades constitucionales, y los mandatos derivados del artículo 9 CE.

La calificación del Estado español como Estado social y democrático de Derecho, refleja la interacción entre Estado y sociedad, e implica el reconocimiento de derechos y libertades, no solo los derechos civiles y políticos, sino también derechos de carácter económico, participativo y sociales, y la trascendencia social del ejercicio de los derechos y libertades (STC 18/1984, de 7 de febrero), toda vez que impone a los poderes públicos una actuación positiva para el ejercicio eficaz de estos derechos y libertades que elimine los obstáculos que puedan surgir, en aras a hacerlos efectivos (STC 6/1981, de 16 de marzo).

La democracia participativa, tiene su punto principal en el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por medio de sufragio universal (art. 23 CE), pero también se encuentra a lo largo de todo el texto constitucional la consideración de nuestra democracia como una democracia participativa.

Importante es destacar la relación del art. 23 CE con otros derechos de participación, o como algún sector doctrinal se refiere a ellos, con las libertades públicas de asociación, reunión y manifestación. Como ha indicado SÁNCHEZ FERRIZ<sup>3</sup>, se entendería como libertades públicas, aquellas que, derivando de la libertad humana y perteneciendo al individuo, sólo se pueden ejercer con relación a los demás, aunque no necesariamente de forma colectiva, y que se caracterizarían: a) porque son expresión de la natural sociabilidad de la persona y se encuentran a caballo entre los derechos individuales y los políticos y que, aun no siendo políticos, son de fácil politización, y b) porque su reconocimiento se encuentra sometido a las limitaciones que se puedan derivar por constituir actividades que pueden ser molestas al poder político.

En definitiva, cualquiera que sea la denominación por la que se opte, los derechos de participación son derechos fundamentales que

---

<sup>2</sup> LANDA, C., «Dignidad de la persona humana» en *Cuestiones Constitucionales*, n.º 7, 2002, pág. 112.

<sup>3</sup> SÁNCHEZ FÉRRIZ, R., *Estudio sobre las libertades*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1989, págs. 45 y ss.

el individuo posee por su condición de miembros de una determinada comunidad política. Estos derechos responden al principio de que mediante ellos, los ciudadanos participan, directa o indirectamente, en la propia formación de la voluntad política estatal, exigiendo una serie de prestaciones por parte del Estado, y no una mera abstención del mismo, para hacer posible su ejercicio.

Por ello, no podemos separar el mandato que para los poderes públicos contiene la Constitución, de crear una sociedad participativa, no sólo del derecho a participar activa o pasivamente de los asuntos públicos reconocido en el art. 23 CE, sino también de los derechos fundamentales de asociación, reunión y manifestación proclamados en los artículos 21 y 22 CE, y de los derechos contenidos en el art. 20 (libre expresión y manifestación pública de ideas, opiniones, etc).

Los derechos fundamentales constituyen la articulación jurídica de la democracia y adoptan la forma de derechos de participación en la formación de la voluntad estatal, y aunque la categoría más importante sea el derecho de sufragio, los derechos de participación no pueden circunscribirse a la participación política en sentido estricto, sino que existen otras muchas manifestaciones de la participación.

Por último, no podemos olvidar que el concepto de derechos de participación debe de ser algo más amplio que los derechos políticos, puesto que la participación puede manifestarse en la creación del derecho y del poder, con lo cual se manifestaría en los derechos del art. 23. CE, pero también en los derechos del art. 24, o derecho de acceso a la jurisdicción, puesto que a través del proceso provocamos la formación de una decisión pública. También la participación puede manifestarse en otras actividades distintas de la creación del derecho.

## II. LOS DERECHOS DE ASOCIACIÓN, REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN. ELEMENTOS COMUNES

El artículo 9.2 CE, al establecer que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, representa, como ha indicado MARTÍNEZ PUJALTE<sup>4</sup>, la concreción inmediata de las exigencias implícitas en el

---

<sup>4</sup> MARTÍNEZ-PUJALTE, A. L., La garantía del contenido esencial de los derechos

Estado social y democrático de Derecho proclamada en el artículo 1.1 CE, y contiene un auténtico mandato dirigido a los poderes públicos de realizar una «política de derechos fundamentales», asumiendo una posición activa en la promoción de los derechos y en la creación de las condiciones que hagan posible su ejercicio efectivo, hecho que implica que se ha de superar la concepción tradicional de los derechos fundamentales como derechos frente al Estado o como límites al poder estatal.

En su dimensión subjetiva, los derechos y libertades determinan el estatus jurídico de las personas, pero, lo hacen, tanto en sus relaciones con el Estado, como en sus relaciones entre sí, ampliando la eficacia de los derechos con relación a terceros, puesto que los derechos tienen por objeto tutelar la libertad, la autonomía y la seguridad, derivados de la dignidad, no sólo frente al poder sino que también frente a los demás miembros de la sociedad, hace necesaria la actuación de los poderes públicos al objeto de favorecer las condiciones necesarias para que la igualdad y la libertad de los hombres sean reales y efectivas, y adopten las medidas precisas para remover aquellos obstáculos que impidan la plenitud del hombre, a tenor de lo que postula el art. 9.2 CE<sup>5</sup>.

Frente a lo que ha mantenido el TC en Sentencia 39/1986, de 31 de marzo, el artículo 9.2 no contiene un compromiso, sino que constituye un auténtico mandato a los poderes públicos de promoción de la realidad y efectividad de la libertad y la igualdad, y de ello se derivan importantes consecuencias jurídicas tendentes a reforzar su plenitud y eliminar los obstáculos con que su realización y efectividad se puedan encontrar, a través del respeto de los derechos, libertades y garantías de que estos valores se derivan<sup>6</sup>. La libertad cuenta,

fundamentales, Madrid, CEC, 1997, pág. 85.

<sup>5</sup> PÉREZ LUÑO, A. E., *Los derechos fundamentales*, Madrid, Técno, 1998. págs 22 y 23.

<sup>6</sup> PRIETO SANCHÍS, en su obra *Estudios sobre Derechos Fundamentales*, Madrid, Debate, 1990, págs 128 y 129, propone la siguiente clasificación de los derechos fundamentales atendiendo a su finalidad, y en relación con los valores libertad e igualdad:

A) *Derechos de libertad*:

a) Garantías individuales: derecho a la vida y a la integridad física y moral; derecho a la nacionalidad; derecho a la seguridad personal, que comprende las garantías frente a la detención arbitraria y las garantías penales y procesales; y, finalmente, el derecho a la intimidad, que comprende el derecho al honor, a la intimidad personal y a la propia imagen, a la inviolabilidad del domicilio y a la inviolabilidad de las comunicaciones.

b) Libertades: ideológica, religiosa y de culto; libertad de residencia y circulación; libertad de expresión en sus variadas proyecciones; derecho de reunión y manifestación; derecho de asociación en general y en algunas formas concretas, política, sindical, religiosa, etc.; derechos de participación; libertad de enseñanza y

así, con un componente prestacional del que se derivan obligaciones para todos los poderes públicos dirigidas, tanto a respetar la esfera de la autonomía que ella comporta y que está configurada por el Derecho, como a instrumentar una protección jurídica eficaz.

La propia idea del Estado social de Derecho, convierte al artículo 9.2 en una norma que fundamenta el contenido y la eficacia de los derechos y libertades constitucionales y su posición en el sistema constitucional español, pero además también fundamenta la actuación de los poderes públicos. Los poderes públicos deberán orientar su actuación a hacer reales y efectivos los derechos y libertades reconocidos en la Constitución, de manera que, como ha afirmado HÄBERLE<sup>7</sup>, la efectividad de los derechos y libertades se convierte en un deber constitucional para los poderes públicos, y de este deber constitucional se deriva, también, que los derechos y libertades hayan dejado de ser considerados como límites a la actuación de los poderes públicos<sup>8</sup>.

El artículo 9.2 es una manifestación fundamental del elemento social del Estado en cuanto impone a los poderes públicos una intervención promotora y remotora en aras a la consecución de la

---

de creación de centros docentes; derecho a la huelga; derecho de petición; objeción de conciencia; derecho a contraer matrimonio; derecho a la propiedad privada y a la herencia; derecho de fundación derecho a la libre elección de profesión y oficio; derecho a la negociación colectiva; derecho a adoptar medidas en caso de conflicto colectivo; libertad de empresa.

B) *Derechos de igualdad.*

Igualdad ante la ley; derecho a la educación; derecho al trabajo y a una remuneración suficiente; derecho a la protección social, económica y jurídica de la familia; derechos de los menores; derecho a la formación profesional, a la seguridad e higiene en el trabajo, al descanso y las vacaciones retribuidas; derecho a la Seguridad Social; derecho a la protección de la salud; derecho a la cultura; derecho a un medio ambiente adecuado; derecho a disfrutar de una vivienda digna; derechos de los minusválidos; derechos de los ancianos; derechos de los consumidores y usuarios.

<sup>7</sup> Vid. HÄBERLE, P., «El legislador de los derechos fundamentales «en López Pina, A (ed). La garantía constitucional de los derechos fundamentales: Alemania, España, Francia e Italia, Madrid, Cívitas\_U. Complutense, 199as. La teoría completa de Häberle puede verse en Die Weseeingehaltsgarantie des Art. 19.Abs. 2 Grundgesetz, Heidelberg, Münster, 1983, 3.<sup>a</sup> Ed.

<sup>8</sup> Sin perjuicio de la importancia que este precepto adquiere, el TC (STC 150/1990, de 4 de octubre) ha afirmado que «...el artículo 9.2, al encomendar a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad (...), refleja la dimensión social del Estado de Derecho e impone determinados cometidos a sus poderes –debemos de afirmar que lo que impone son obligaciones positivas– pero no reconoce derecho subjetivo alguno que sea susceptible de protección de amparo. Así el TC se autoobliga a conformarse con analizar exclusivamente las posibles vulneraciones de que pueden ser objeto las proyecciones de la libertad, la igualdad y la participación.

realidad y eficacia de la libertad y la igualdad y a la efectividad de los derechos libertades y garantías que de ellas se derivan.

Los derechos de reunión, manifestación y asociación, son derechos de libertad que otorgan a las personas una faceta para su realización integral y efectiva y la defensa de sus intereses y desarrollan una faceta de la dignidad humana, dignidad de la que dimanan los derechos y libertades que constituyen todo el Título I de la Constitución. Como derechos de libertad<sup>9</sup>, tienen, como finalidad básica, permitir el pleno desarrollo y el perfeccionamiento de la persona en la vida social y tienen su raíz en la dignidad humana, correspondiendo a los poderes públicos hacer que esta libertad sea efectiva, de manera que las limitaciones que por ley se puedan establecer a los derechos y libertades públicas deben de respetar el ámbito de libertad propio y los ámbitos ajenos de libertad.

El derecho de reunión pacífica y sin armas, se manifiesta como un instrumento reivindicativo al servicio de toda persona para lograr cualesquiera fines lícitos, constituyendo un derecho de la persona derivado de la garantía de la dignidad humana. (STC 85/1988, de 28 de abril).

El derecho de asociación, reconocido en las modernas Constituciones supone la superación del recelo con que el Estado liberal contempló el fenómeno asociativo (STC 67/1985, de 24 de mayo), de ahí que, en su vertiente positiva, garantice la posibilidad de los individuos de unión permanente para el logro de todos los fines de la vida humana y de estructurarse y funcionar en grupo para la defensa de intereses, libre de toda intervención estatal indebida.

Se trata de derechos que son manifestación del pluralismo político y de la libertad, proclamados como valores superiores, que se convierten en técnicas instrumentales puestas al servicio de un intercambio de ideas, la defensa de unos intereses o la publicidad de problemas o reivindicaciones. Son derechos individuales de libertad, de libertad personal con una clara proyección social y apoyo social para su realización<sup>10</sup>. Constituyen, además, derechos que están conectados a otros derechos que también son fundamentales, como la libertad de expresión e información, de manera que la negación de unos, comporta el desconocimiento de otros.

---

<sup>9</sup> SÁNCHEZ AGESTA, L., *Sistema político de la Constitución española de 1978*, Madrid, Edersa, 1993, págs 121 y ss.

<sup>10</sup> SORIANO DÍAZ, R., «El art. 21. Derecho de reunión» en Alzaga Villaamil, O (Dir) *Comentarios a la Constitución española de 1978*, T.II, 1997, Madrid, Edersa- Cortes Generales, pág. 578.

Estos derechos se constituyen, por tanto, en derechos esenciales de cualquier sociedad democrática por cuanto fortalecen las estructuras democráticas de la sociedad, lo que revierte en el fortalecimiento de todas las instituciones democráticas y contribuyen a la presencia de la diversidad.

Esta es la idea que parece recogerse en el art. 11 CEDH y que ha aceptado el TEDH al considerar los derechos de reunión, manifestación y asociación y sindicación a la luz del art. 10 del citado Convenio, al establecer la libertad de expresión, que comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir e impartir información e ideas, (SSTEDH, de 13 de agosto de 1972, *Caso Young y otros vs. Reino Unido*; de 20 de septiembre de 1994, *Caso Otto Preimnger Institut vs. Austria*; de 26 de septiembre de 1995, *Caso Vogt, vs. RFA*; de 30 de enero de 1998, *Caso Partido Comunista Unificado de Turquía y otros vs. Turquía*), y esta libertad debe de garantizarse a toda persona bajo la jurisdicción del Estado parte por ser titulares «las personas» STEDH, de 8 de junio de 1976, *Caso Engels y otros vs. Países Bajos*). A partir de esta jurisprudencia se ha entendido que un individuo no gozará de su libertad de asociación ni de reunión, si las posibilidades de elección o de acción que le quedan se perciben como inexistentes o reducidas hasta el punto de no se le dé utilidad ninguna.

Los derechos de reunión y manifestación, son derechos del hombre en sociedad en la medida en que protegen actuaciones de la persona humana en tanto que ser social, que vive en sociedad, y, poseen un alto contenido político, lo cual puede ser molesto para los poderes públicos –no podemos olvidar que se trata de derechos que tienen como finalidad la defensa de intereses propios– de forma tal que su restricción afecta a las posibilidades de lucha por la consecución de estos propios intereses.

### III. EL DERECHO DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN

Históricamente, el derecho de reunión surge como un derecho autónomo intermedio entre los derechos de libre expresión y de asociación, con los que mantiene en la actualidad una íntima conexión doctrinal<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> La vinculación libertad de expresión–libertad de reunión ha sido igualmente destacada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en muchas de sus Sentencias; señalando a este respecto que «la protección de las opiniones y de la libertad de expresarlas constituye uno de los objetivos de la libertad de reunión» (STEDH caso *Stankov*, de 13 de febrero de 2003, § 85), y afirmando que «la libertad de expresión

El derecho de reunión es una manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercitada a través de una asociación transitoria, caracterizado por la doctrina científica como un derecho *individual* en cuanto a sus titulares y *colectivo* en su ejercicio, que pretende el intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas o reivindicaciones, constituyendo, por lo tanto, un cauce del principio democrático participativo, cuyos elementos son<sup>12</sup>:

*el subjetivo* –una agrupación de personas–,

*el temporal* –su duración transitoria–,

*el finalístico* –licitud de la finalidad– y

*el real u objetivo* –lugar de celebración.

En cuanto al elemento subjetivo, la agrupación de personas en el derecho de reunión viene caracterizada por la nota esencial de ser una concurrencia concertada en la cual existe un cierto grado de vinculación subjetiva de cada persona interviniente en la reunión con los restantes que participan en la misma y, respecto del elemento finalístico, que la finalidad de comunicación pública, en su consideración de elemento interno, común y consustancial a toda clase de reuniones en lugares públicos, no es confundible con la concreta finalidad que tenga la reunión, respecto de la cual procede subrayar especialmente que se trata de un 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 incluye en el derecho fundamental aquellas reuniones que tengan una finalidad ilícita.

El derecho de reunión es el derecho a congregarse transitoriamente con otras personas para un fin común, bien en *forma estática* (reunión) bien con *carácter dinámico* (manifestación). No se trata de derechos fundamentales del individuo anteriores al Estado, sino más bien de garantías institucionales otorgadas al individuo como miembro del grupo y no ilimitadamente.

Reconocido ya el derecho de reunión en la Constitución francesa de 1791, su ejercicio suele estar muy reglamentado por su conexión con el orden público. Los distintos sistemas de regulación varían

---

constituye uno de los medios principales que permite asegurar el disfrute efectivo del derecho a la libertad de reunión y de asociación» (STEDH caso *Rekvenyi*, de 20 de mayo de 1999, § 58).

<sup>12</sup> Vid. fundamentos jurídicos 3 y 4 de la STC 195/2003, de 27 de octubre, y fundamento jurídico 4 de la STC 196/2002, de 28 de octubre, en los que se recordaba, a su vez, STC 66/1995, de 8 de mayo, FJ 3.

desde la exigencia de autorización gubernativa o simple comunicación a la autoridad, hasta la ausencia de toda formalidad previa.

La Constitución Española (art. 21) reconoce el derecho de reunión pacífica sin armas, cuyo ejercicio no precisa de autorización previa. En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones, ha de darse comunicación previa a la autoridad, que sólo puede prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes. La vigente regulación del derecho de reunión y manifestación está contenida en la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio<sup>13</sup>.

La concurrencia concertada y el carácter externo del fin concreto de la reunión, son predicables del concepto de derecho de reunión reconocido en el art. 21 de la Constitución, pues la ausencia de definición del derecho en este precepto constitucional, que también concurre en los arts. 21 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de Nueva York, de 19 de diciembre de 1966, y 11 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de Roma, de 4 de noviembre de 1950, viene suplida en el art. 1 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión, cuyos términos permiten sostener que, en nuestro ordenamiento jurídico, son elementos delimitadores o definidores del derecho de reunión, entre otros, el concierto de las personas que reúnen y la presencia de un fin lícito que actúa como condición externa de legitimidad del derecho. (STC 85/1988, de 28 de abril)

Se trata, como ha indicado PÉREZ FRANCESCH<sup>14</sup> de una muestra del pluralismo político y de la libertad, valores ambos, considerados por la Constitución como superiores de nuestro ordenamiento, que queda definido por sus elementos definidores y por sus dimensiones.

El derecho de reunión, consiste en la concertación de la manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercitada a través de una asociación transitoria de personas, que se utiliza para manifestar y dar a conocer ideas, deseos, problemas y peticiones, como «cauce del principio democrático participativo» posee, tanto en su *dimensión subjetiva* como en *la objetiva*, gran importancia en un Estado social y democrático de Derecho como el proclamado en la Constitución, y adquiere un especial interés para determinados grupos y colectivos que tienen en este derecho su único cauce para el conocimiento de su situación.

<sup>13</sup> Modificada por Ley orgánica 9/1999, de 21 de abril (B.O.E. del 22 de abril), y por Ley orgánica 4/1997, de 4 de agosto (B.O.E. de 28 de enero de 1998)

<sup>14</sup> PÉREZ FRANCESCH, J. L., «El derecho de reunión» en *Revista Jurídica de Catalunya*, n.º 4, 1988, pág. 173.

### III.1. Clases de reuniones

El derecho de reunión es la libertad individual que faculta a un grupo de personas a concurrir temporalmente en un mismo lugar, pacíficamente y sin armas, para cualquier finalidad lícita y conforme a la ley. Es el reconocimiento del pluralismo político, social, económico, cultural, etc, y de la libertad de expresar las propias opiniones. También implica el reconocimiento del derecho a transmitir a otros tales opiniones, escuchar las ajenas y a obrar en consecuencia.

Como ha indicado el TC, la utilización y selección de los diferentes medios o instrumentos para hacer públicas las reivindicaciones propias de la reunión o manifestación, forman parte del contenido de este derecho, de manera que los titulares del derecho de reunión y manifestación están en condiciones de decidir sobre cuales han de ser los instrumentos o vehículos materiales a través de los cuales tratan de hacer llegar su mensaje a los destinatarios (STC 124/2005, de 23 de mayo).

Sin embargo, elegida la reunión o manifestación como instrumento de participación, expresión y transmisión de ideas, el régimen del derecho de reunión se debe de ajustar a los principios de libertad, responsabilidad y pacifismo<sup>15</sup>.

El derecho de reunión, *por el lugar en que se ejercita*, comprende dos clases de reuniones que están sometidas a distinto régimen jurídico en el que intervienen matices diferenciadores, aunque la Constitución española lo reconoce de una manera tajante, sin distinciones en su titularidad y sin necesidad de obtener la autorización previa, puesto que ello supondría la negación misma del derecho, incluso para las manifestaciones en lugares públicos.

La Ley distingue las reuniones que se celebran en lugares cerrados, de aquellas que se celebran en lugares de tránsito público y manifestaciones.

Respecto de las primeras, las celebradas en lugares cerrados, la ley (art. 2) establece que podrá ejercerse el derecho de reunión sin sujeción a las prescripciones legales, cuando se trate de reuniones:

- Que celebren las personas físicas en sus propios domicilios.
- Que celebren las personas físicas en locales públicos o privados por razones familiares o de amistad.

---

<sup>15</sup> TORRES DEL MORAL, A., *Principios de Derecho Constitucional Español*. T.I. Sistema de fuentes. Sistema de partidos, 6ª. Ed. SPFDUCM, Madrid, 2010, pág. 463.

- Que celebren los Partidos políticos, Sindicatos, Organizaciones empresariales, Sociedades civiles y mercantiles, Asociaciones, Corporaciones, Fundaciones, Cooperativas, Comunidades de propietarios y demás Entidades legalmente constituidas en lugares cerrados, para sus propios fines y mediante convocatoria que alcance exclusivamente a sus miembros, o a otras personas nominalmente invitadas.
- Que celebren los profesionales con sus clientes en lugares cerrados para los fines propios de su profesión.
- 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.

Tampoco se aplica la legislación a aquellas reuniones que implican la asistencia de personas a eventos culturales, deportivos, o de cualquier otra índole similar, puesto que la regulación del derecho de reunión se aplica a aquellas que tienen por objeto principal la exposición e intercambio de ideas y opiniones entre los asistentes (STC 96/2006, de 27 de marzo), como instrumento de participación política<sup>16</sup>.

Ello nos permite distinguir aquellas reuniones puramente privadas, cuya vinculación con el derecho a la intimidad no puede ser puesto en duda, de aquellas reuniones que nacen para la defensa de intereses de diversa naturaleza, y respecto de las cuales podemos distinguir, siguiendo a ALZAGA<sup>17</sup> entre diversas situaciones: de una parte, las reuniones en sentido estricto, que se efectúan por un grupo de personas en un lugar determinado, y que pueden subdividirse según se

---

<sup>16</sup> El artículo 557 del CP, castiga con la pena de prisión de seis meses a tres años los que, actuando en grupo, y con el fin de atentar contra la paz pública, alteren el orden público causando lesiones a las personas, produciendo daños en las propiedades, obstaculizando las vías públicas o los accesos a las mismas de manera peligrosa para los que por ellas circulen, o invadiendo instalaciones o edificios, sin perjuicio de las penas que les puedan corresponder conforme a otros preceptos de este Código. Y establece que se impondrá la pena superior en grado a las previstas en el apartado precedente a los autores de los actos allí citados cuando éstos se produjeran con ocasión de la celebración de eventos o espectáculos que congreguen a gran número de personas. Con idéntica pena serán castigados quienes en el interior de los recintos donde se celebren estos eventos alteren el orden público mediante comportamientos que provoquen o sean susceptibles de provocar avalanchas u otras reacciones en el público que pusieren en situación de peligro a parte o a la totalidad de los asistentes. En estos casos se podrá imponer también la pena de privación de acudir a eventos o espectáculos de la misma naturaleza por un tiempo superior hasta tres años a la pena de prisión impuesta. (Redacción según Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal)

<sup>17</sup> ALZAGA VILLAAMIL, O. y otros. Derecho Político español según la Constitución de 1978. II, 5.<sup>a</sup> Ed. Ramón Areces, Madrid, 2012, pág. 126.

desarrollen en local cerrado o en lugar al aire libre (pudiéndose a su vez distinguir según que el emplazamiento sea o no propio de tránsito público), de otra podríamos hablar del «derecho de manifestación en marcha», donde se englobarían las manifestaciones propiamente dichas<sup>18</sup>.

#### IV. POSIBILIDADES Y LÍMITES AL EJERCICIO DEL DERECHO DE MANIFESTACIÓN

##### IV.1. Sobre el fundamento de los límites al derecho de reunión

Cuando la reunión se celebra en lugares de tránsito público, constituye una manifestación colectiva de la libertad, y de manera concreta, de la libertad de expresión. En cuanto cauce relevante del principio democrático participativo, el derecho de manifestación es un derecho objeto de protección reforzada, ahora bien, este derecho fundamental no es un derecho absoluto o ilimitado, sino que, al igual que los demás derechos fundamentales, tiene límites (SSTC 2/1982, de 29 de enero; 36/1982, de 16 de junio; 59/1990, de 29 de marzo; 66/1995, y ATC 103/1982, de 3 de marzo) entre los que se encuentra tanto el específicamente previsto en el propio artículo 21.2 CE –alteración del orden público con peligro para personas o bienes– como aquellos otros que vienen impuestos por la necesidad de evitar que un ejercicio extralimitado de este derecho pueda entrar en colisión con otros derechos y valores constitucionales.

Como ha indicado la jurisprudencia, (STSJ de Madrid, Sala de lo contencioso –administrativo, 6392/2012) el derecho de reunión, al ser un derecho de ejercicio colectivo, incide en el derecho y en los intereses de otros ciudadanos y en la utilización exclusiva y excluyente de bienes públicos, posibilitando a veces el desequilibrio de la seguridad ciudadana y del orden general, que corresponde garantizar y salvaguardar al poder público, y, en tal sentido, para preservar el carácter preeminente de esos valores afectados, la Constitución, en el artículo 21.2 y la Ley Orgánica 9/83, disponen que cuando se trate de reuniones en lugares de tránsito público y de manifestaciones, se exige la comunicación previa a la autoridad gubernativa correspon-

---

<sup>18</sup> ALZAGA, Op. Cit, loc. Cit, establece otra modalidad de reunión integrada por el «derecho de meeting» en el que se observa la suma del derecho de reunión y de libertad de expresión, pudiendo a su vez diferenciarse los meetings dados en local privado, los producidos en lugar abierto al público, los que se llevan a cabo en lugares públicos o en vías públicas, etc.

diente, por los organizadores o promotores de aquellos, a fin de que, constatado objetivamente el alcance de las mismas y analizadas las diversas circunstancias en que se pretende canalizar su desarrollo, se decida su celebración o su prohibición siempre que «se considere existen razones fundadas de que puedan producirse alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes».

El derecho de manifestación y reunión, concebido como una legítima forma de participación en la vida pública, ya sea con carácter político, laboral, sindical etc., y consecuente con la libertad de reunión pacífica y sin armas, alberga como limitación a su ejercicio el respeto al concurrente derecho de los demás ciudadanos y a la preservación de sus personas y bienes, siendo éste, elemento fundamental en el ejercicio y disfrute de derechos constitucionalmente amparados. Así la exigencia de previa comunicación a la autoridad de la convocatoria de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones, lleva aparejada la atribución a la misma de la posibilidad de prohibir la reunión o manifestación en el supuesto de previsible peligro de que vayan a seguirse consecuencias dañosas para las personas y bienes.

La protección anticipada de derechos e intereses concurrentes integra el fin perseguible por la decisión de la autoridad gubernativa, con la necesaria utilización de un razonamiento prospectivo, en el que aparezcan como factores primordiales la correcta valoración de las circunstancias existentes que puedan estimarse indiciarias de una situación latente de riesgo para las personas o bienes, con relación a una posible alteración del orden público, así como también la necesaria ponderación del efecto que, sobre dicha situación latente, puedan tener las medidas de seguridad previstas por los organizadores del acto o solicitadas por los mismos de la autoridad gubernativa. Esta prospección no constituye un poder ilimitado de apreciación, sino una expresión del deber de garantizar las condiciones para el efectivo ejercicio del derecho fundamental, por lo que la adopción de eventuales medidas restrictivas, habrá de guardar la necesaria proporcionalidad.

Y es que no podemos olvidar que el derecho de manifestación es un derecho que se ejerce molestando. Si no, no tiene sentido. La libertad que te concede el artículo 21 de la Constitución Española de 1978, no es solo la de manifestarte, sino la de manifestarte donde tú quieres. Se trata de una cuestión muy delicada, pero el único límite que puede tener este derecho es el que fija la Constitución, el

orden público<sup>19</sup>. Expresado el contenido de este derecho en estos términos, podría pensarse que sería ilimitado y estaría supeditado a los caprichos de los convocantes, pero no es así. Cuando afirmamos que se trata de un derecho molesto, lo decimos porque afecta a otros derechos, y cuando afirmamos la elección del tiempo y lugar de manifestación, lo hacemos en la idea de que al tratarse de un acto reivindicativo, ha de hacerse en fecha que permita la reivindicación y en un lugar en el que la reivindicación sea visible, puesto que uno de los elementos configura dotes del derecho de manifestación es su carácter público, y la publicidad del mismo.

La necesidad de limitación exige su regulación, pero una regulación que no exceda de los límites constitucionales, puesto que se trata de un derecho de libertad. Por eso la Constitución no lo hace depender de una autorización previa de la administración, puesto que si lo hiciese, sería un derecho prestado, concedido, pero no un derecho fundamental, toda vez que se violaría el art. 53, que impone el respeto del contenido esencial de los derechos como límite genérico a su regulación.

La garantía del contenido esencial que proclama la Constitución se deriva del art. 10.1 cuando eleva a la categoría de fundamento del orden político y de la paz social los derechos inherentes a la dignidad humana.

El TC ha manifestado desde sus primeras sentencias que los derechos y libertades reconocidos constitucionalmente, en cuanto vinculan a los poderes públicos, son directamente aplicables y originan obligaciones para ellos, a lo que podríamos añadir que también para el resto de personas. Los derechos y libertades no son meros principios programáticos, sino que son origen inmediato de derechos y obligaciones y constituyen preceptos de plena eficacia para las personas sin necesidad de mediación del legislador (SSTC 21/1981, de 15 de junio; 80/1982, de 20 de diciembre). Los derechos fundamentales y las libertades públicas obligan a título de derecho directamente aplicable sin que su efectividad requiera de desarrollo legislativo, al menos a un nivel esencial o mínimo, ni siquiera a un nivel mayor, pues la dilación en el cumplimiento de la obligación que la Constitución impone al legislador no puede lesionar el derecho reconocido en ella (SSTC 75/1982, de 13 de diciembre; 39/1983, de 17 de mayo).

---

<sup>19</sup> SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J.J. «El derecho de reunión se ejerce molestando», El País, 4 de octubre de 2012.

Por consiguiente, la actuación del legislador para dotar a los derechos y libertades de eficacia directa no es necesaria ni obligatoria para los poderes públicos, por más que en algunos casos así se haya indicado. Otra cosa distinta es que el legislador pueda entender que el mandato explícito del art. 9.2, que le impone la obligación de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad, y los derechos y libertades que concretan las exigencias de libertad e igualdad, sean reales y efectivas, determine la necesidad de legislar en favor de la efectividad, protección y practicidad de los derechos, estableciendo cauces e instrumentos necesarios para dicha efectividad práctica, y consideremos que la actuación del legislador en el ámbito de los derechos y libertades pueda ser caracterizada en un aspecto positivo de potenciación de los mismos para un desarrollo adecuado y efectivo del contenido de estos derechos y libertades.

De esta forma la garantía del contenido esencial que preceptúa el art. 53.1 no actuaría sólo como un límite a la actuación normadora del legislador, como tradicionalmente ha sido entendida, y el contenido esencial no sería el último parámetro defensivo o el límite de los límites, sino que se constituiría, además, en el instrumento más adecuado para dotarles de la eficacia necesaria. Ello permitiría, por ejemplo, establecer de una forma justa los mecanismos adecuados para un efectivo ejercicio de derechos y libertades que lo puedan exigir como el derecho de reunión o de manifestación, los cuales, sin una regulación procedimental legislativa exigirían de una importante labor interpretativa, tanto administrativa, como judicial, para cada uno de los supuestos que pudiera englobar, y en cada una de las modalidades de su ejercicio. En otros supuestos la actuación del legislativo consistiría en conformar y precisar el contenido del derecho, dando cumplimiento a la certeza que exige el principio constitucional de seguridad jurídica, o incluso ampliar el ámbito constitucional del derecho o la libertad en cuestión. Sin embargo en esta labor de conformación y precisión, el legislativo está sometido a su contenido constitucionalmente declarado, y no puede ejercer una actividad delimitadora que imponga una serie tal de formalismos que impida el ejercicio de un derecho o de una libertad que es directamente ejercitable y de eficacia directa sin necesidad de desarrollo legislativo.

Si los poderes públicos, y en este caso el legislador estatal que es el único capacitado, por vía del art. 53.1, para regular el ejercicio de uno de los derechos y libertades a que se hace mención, están vinculado a los derechos y libertades constitucionales, podemos entender que cuando regule, que no limite, un derecho o una libertad, lo que la Constitución le ordena «no es que se abstenga de afectar al con-

tenido esencial de los derechos, sino que al ejercer la regulación del ejercicio de los derechos, respete su contenido esencial, es decir, lo desarrolle adecuadamente y le dispense una protección eficaz»<sup>20</sup>, y ello implica un efecto positivo y progresivo en los derechos y libertades que puede provenir del mandato del art. 9.2.

Hoy en día, tanto la doctrina, como la jurisprudencia constitucional ha admitido que no existen derechos ilimitados, sino que todo derecho tiene sus límites (STC 11/1981, de 8 de abril). Aceptando ésto, la cuestión que se plantea es la determinación del origen y la justificación de estos límites.

Respecto al primer aspecto, se ha defendido la existencia de límites internos de los derechos y libertades, entendiendo por tales aquellos que derivan del propio concepto del derecho y de las facultades que de él se derivan, y límites externos, derivados no del propio concepto del derecho o libertad, pero necesarios para proteger este propio concepto o bienes protegidos constitucionalmente<sup>21</sup>. En cualquier caso, se trata de límites que sólo pueden tener cobertura constitucional. Solamente se puede imponer límites a los derechos que estén reconocidos en sede constitucional. La determinación del contenido de los derechos ha de inferirse de la propia Constitución en el marco de una interpretación constitucional que, también tenga en cuenta aquellos criterios axiológicos y teleológicos a los que responde la propia Norma Suprema.

Evidentemente, el propio contenido interno del derecho, o la propia Constitución expresamente, parece imponer límites que, en muchos casos no constituyen límites en sentido estricto, sino que forman parte de la delimitación conceptual del propio derecho.

#### **IV.2. Los límites específicos a la libertad de manifestarse**

El art. 21 de la Constitución establece dos límites o requisitos constitucionales que han de cumplir los ciudadanos que decidan manifestarse en una vía pública: que la reunión sea pacífica y que anuncien a la autoridad el ejercicio de su derecho. El primero de los enunciados requisitos es de inexcusable cumplimiento en todo tipo de manifestación, pues el único derecho que la Constitución protege es el de reunión «pacífica y sin armas». La obligación de comunicar previamente a la autoridad gubernativa la realización de la manifes-

---

<sup>20</sup> MARTÍNEZ-PUJALTE. A. L.. Op. cit, pág. 85.

<sup>21</sup> Vid. MARTÍN RETORTILLO, L. y de OTTO Y PARDO, I., *Derechos fundamentales y Constitución*, Madrid, Cívitas, 1988.

tación es, por el contrario, tan sólo exigible con respecto a las reuniones «en lugares de tránsito público» (art. 21.2).

De conformidad con lo dispuesto en el art. 11.2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el ejercicio del 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», de entre los que, hay que estimar incluido el derecho «a la libre circulación de los ciudadanos por el territorio nacional» (art. 19 C.E.).

Y en términos similares podemos estudiar los límites externos que podemos encontrar en las Declaraciones de Derechos y otros Acuerdos Internacionales:

- «En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática» (art. 29.2 Declaración Universal de Derechos Humanos).
- «El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial» (art. 10.2. del Convenio Europeo de Derechos Humanos)
- «La libertad (...), estará sujeta, únicamente a las limitaciones prescritas en la ley que sean necesarias para proteger la seguridad, el orden, la salud o la moral públicos, o los derechos y libertades fundamentales de los demás» (art. 18.3 del Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos)

Se trata de límites emanados de normas que, por derivación del art. 10.2 CE, sirven de criterio interpretativo para las normas que regulen derechos y libertades que la Constitución reconoce y que, por formar parte del ordenamiento jurídico español (art. 96 CE), tienen cobertura constitucional.

En lo que a la justificación se refiere, y partiendo de que los únicos límites admitidos tienen que estar previstos, o tener cobertura constitucional, la limitación de derechos o libertades sólo puede justificarse «*por la necesidad de proteger o preservar (...) otros derechos constitucionales (...) u otros bienes constitucionalmente protegidos*» (STC 2/1982, de 29 de enero), y además se debe tratar de bienes que no pueden ser identificados de forma general con cualquier fin, bien o interés, sino que deben de derivar de valores constitucionales, puesto que si así no fuera, como ha afirmado el TC (STC 22/1984, de 17 de febrero), ello «*sería inconciliable con los valores superiores del ordenamiento jurídico que nuestra Constitución proclama. (...) ha de tratarse de fines sociales que constituyan en sí mismos valores constitucionalmente reconocidos y la prioridad ha de resultar de la propia Constitución*». Sólo donde la Constitución pone límites, puede poner límites el legislador, y éstos siempre tienen que tener, como base constitucional, bien los derechos y libertades de otras personas, bien los valores superiores proclamados constitucionalmente, y respecto de los cuales, los derechos y libertades son su concreción práctica. Esta base constitucional del respeto a los valores constitucionales y del respeto de los derechos y libertades ajenos permite que la propia Constitución pueda establecer excepciones al ejercicio de derechos y libertades, o se establezcan las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad en el ejercicio del derecho a la huelga (art. 28.2), o establezca prohibiciones directas a los poderes públicos para asegurar el libre ejercicio de determinados derechos, situaciones cuya cobertura constitucional no puede ser puesta en duda.

Naturalmente, toda reunión en «lugar de tránsito» ha de provocar una restricción a la libertad de circulación de los ciudadanos no manifestantes, que se verán impedidos de deambular o de circular libremente por el trayecto y durante la celebración de la manifestación; pero esta restricción, conforme a lo preceptuado por el art. 21.2, no legitima «por sí sola» a la Autoridad a prohibir la reunión pacífica, sino que se hace preciso que dicha reunión en el lugar de tránsito público altere el orden público y ponga en peligro la integridad de las personas o de los bienes.

En lo que a las limitaciones del derecho se refiere, y en relación a la actuación de las Administraciones públicas y políticas, y la posible colisión con otros derechos fundamentales, «el ejercicio del derecho de reunión y de manifestación forma parte de aquellos derechos que, según el art. 10 de la norma fundamental, son el fundamento del orden político y de la paz social», por lo que «el principio de libertad

del que es una manifestación, exige que las limitaciones que a él se establezcan respondan a supuestos derivados de la Constitución y que en cada caso resulte indubitablemente probado que se ha traspasado efectivamente el ámbito de libertad constitucional fijado» (STC 101/1985, de 4 de octubre).

Respecto a los límites o requisitos constitucionales que han de cumplir los ciudadanos que decidan manifestarse en una vía pública: que la reunión sea pacífica y que anuncien a la autoridad el ejercicio de su derecho, el primero es de inexcusable cumplimiento en todo tipo de manifestación, pues el único derecho que la Constitución protege es el de reunión «pacífica y sin armas», constituyendo al propio tiempo, y junto con la infracción del orden público, el único motivo por el que la autoridad gubernativa puede prohibir la realización de una manifestación en un lugar de tránsito público, puesto que el número segundo del art. 21 tan sólo condiciona el ejercicio de dicho derecho a la circunstancia de que pueda inferirse la presunción de alteración del orden público «con peligro para personas o bienes».

Desde esta perspectiva, toda manifestación en la que pudieran ejercerse, tanto violencias «físicas» (cfr. STDEH de 21 de junio de 1988, asunto *Plattform Ärzte für das Leben*), como incluso «morales con alcance intimidatorio para terceros» (STC 2/1982, de 29 de enero), excede los límites del ejercicio del derecho de reunión pacífica y carece de protección constitucional, haciéndose acreedora de las sanciones previstas en nuestro ordenamiento.

Respecto a la segunda limitación, la obligación de comunicar, previamente, a la Autoridad gubernativa la realización de la manifestación es, por el contrario, tan sólo exigible con respecto a las reuniones «en lugares de tránsito público» (art. 21.2). En la actualidad dicha comunicación se rige por los arts. 8 y siguientes de la L. O. 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, de cuyo régimen interesa destacar:

- En primer lugar, que no se trata de solicitar autorización alguna (art. 3, L. O. 9/1983), pues el ejercicio de este derecho fundamental se impone por su eficacia inmediata y directa (arts. 9.1 y 10.1 C.E.), sin que pueda conceptuarse como un derecho de configuración legal, sino tan sólo de efectuar una declaración de ciencia o de conocimiento a fin de que la Autoridad administrativa pueda adoptar las medidas pertinentes para posibilitar tanto el ejercicio en libertad del derecho de los manifestantes como la protección de los derechos y bienes de la titularidad de terceros, estando legitimada, en orden a asumir tales objetivos, a modificar

las condiciones de ejercicio del derecho de reunión e incluso, a prohibirlas, previa la realización siempre del oportuno juicio de proporcionalidad y en esta última solución extrema siempre que concurra el único motivo que la Constitución contempla para sacrificar el ejercicio de este derecho fundamental: la existencia de razones fundadas de alteración de orden público, con peligro para personas o bienes; y

- En segundo lugar, que dicha actuación administrativa no es re-conducible a ningún género de manifestación de autotutela, pues la imposición de condiciones gravosas o la prohibición del ejercicio de este derecho fundamental es inmediatamente revisable (art. 11 de la L. O. 9/1983), por una Autoridad independiente e imparcial, como lo son los órganos de Poder Judicial, a quienes la Constitución (art. 53.2), en materia de protección de derechos fundamentales, más que la última les ha otorgado «la primera palabra». (STC 59/1990, de 29 de marzo).

Como ha indicado la jurisprudencia<sup>22</sup>, el artículo 5.a) de la Ley Orgánica 9/1.983 permite a la autoridad gubernativa suspender o disolver las manifestaciones que se consideren ilícitas de conformidad con las Leyes penales, no siendo lógico que se atribuya a la autoridad una facultad de suspensión, que ha de ser previa, pues, según establece el último párrafo del citado artículo 5, ha de comunicarse «previamente» a los concurrentes, y no se le conceda potestad para prohibir la manifestación, con el mismo carácter previo, por aplicación del artículo 10 de la Ley Orgánica 9/1.983, si es razonablemente previsible que al celebrarse la manifestación pueda tener lugar una alteración del orden público. Debe destacarse que la prohibición no produce efectos esencialmente distintos que la suspensión previa, efectos que consisten en que la manifestación no pueda celebrarse legalmente.

En aplicación del artículo 10 de la Ley Orgánica 9/1.983, con mención del artículo 5.a), directamente conectado con el caso, la autoridad gubernativa puede prohibir una manifestación, si estima razonadamente que puede ser constitutiva de delito y, como tal, puede producir alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes.

Con ello, se trata de impedir que se consolide un criterio según el cual la autoridad gubernativa puede prohibir, sin más, en virtud

---

<sup>22</sup> Ver Sentencia de 4 de marzo de 2002, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, por la que se fija doctrina legal en relación con los artículos 5.a) y 10 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión. BOE 11-04-2002.

del artículo 10 de la Ley Orgánica 9/1.983, una manifestación que se considere ilícita de conformidad con las Leyes penales, sino que a esta consideración ha de unirse la de que, potencialmente, esto es, con posibilidad razonable, la manifestación, por las circunstancias concurrentes, es susceptible de generar alteraciones del orden público, con peligro de para personas o bienes. En aplicación conjunta de los artículos 5.a) y 10 de la Ley Orgánica 9/1.983, reguladora del derecho de reunión, la autoridad gubernativa tiene la facultad de prohibir una manifestación si estima razonadamente que concurren indicios de que pueda ser constitutiva de delito y, como tal, potencialmente generadora de alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes.

Ahora bien, debemos de tener en consideración dos aspectos:

- En primer lugar, que el TC, ya estableció en sus primeras sentencias que el concepto de orden público ha adquirido una nueva dimensión a partir de la vigencia de la Constitución de 1978 (STC 43/1986, de 15 de abril).
- En segundo lugar, habrá que tener en consideración las propias previsiones de las leyes penales. A tal efecto, el art. 513 del Código Penal (en adelante CP), establece que son punibles las reuniones o manifestaciones ilícitas, y tienen tal consideración:
  1. Las que se celebren con el fin de cometer algún delito.
  2. Aquéllas a las que concurren personas con armas, artefactos explosivos u objetos contundentes o de cualquier otro modo peligroso.

El art. 514 CP, castiga a los promotores o directores de cualquier reunión o manifestación que se celebre con el objeto de cometer delitos y los que, cuando se porten armas, u objetos contenidos en el art. 513.2 CP, no hayan tratado de impedir por todos los medios a su alcance las circunstancias en ellos mencionadas. A estos efectos, se reputarán directores o promotores de la reunión o manifestación los que las convoquen o presidan. También castiga a los asistentes a una reunión o manifestación que porten armas u otros medios igualmente peligrosos; a las personas que, con ocasión de la celebración de una reunión o manifestación, realicen actos de violencia contra la autoridad, sus agentes, personas o propiedades públicas o privadas; a los que impidieren el legítimo ejercicio de las libertades de reunión o manifestación, o perturbaren gravemente el desarrollo de una

reunión o manifestación lícita<sup>23</sup>, y a los promotores o directores de cualquier reunión o manifestación que convocaren, celebraren o intentaren celebrar de nuevo una reunión o manifestación que hubiese sido previamente suspendida o prohibida, y siempre que con ello pretendieran subvertir el orden constitucional o alterar gravemente la paz pública.

Por su parte, el art. 557 CP establece que serán castigados con la pena de prisión de seis meses a tres años los que, actuando en grupo, y con el fin de atentar contra la paz pública, alteren el orden público causando lesiones a las personas, produciendo daños en las propiedades, obstaculizando las vías públicas o los accesos a las mismas de manera peligrosa para los que por ellas circulen, o invadiendo instalaciones o edificios, sin perjuicio de las penas que les puedan corresponder conforme a otros preceptos del Código<sup>24</sup>.

Como hemos indicado anteriormente, la facultad conferida a la autoridad gubernativa de prohibir reuniones o manifestaciones en lugares de tránsito público, en relación con el deber de comunicación previsto en el art. 8 de la L.O. 9/1983 no constituye una solicitud de autorización, sino tan sólo una declaración de conocimiento a fin de que la autoridad administrativa pueda adoptar las medidas pertinentes para posibilitar, tanto el ejercicio en libertad del derecho de los manifestantes, como la protección de derechos y bienes de titularidad de terceros, al objeto de prestar la protección adecuada, en ambos sentidos, es decir, permitir (o en su caso prohibir) el ejercicio del derecho de manifestación, y favorecer el respeto de otros derechos o bienes constitucionales, se exige la realización del oportuno *juicio de proporcionalidad*.

---

<sup>23</sup> Redacción según Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

<sup>24</sup> El Consejo de Ministros del jueves 11 de octubre ha aprobado el Anteproyecto de Ley de reforma del Código Penal, que en esta materia establece una reforma del art. 557 del CP que cambia el tipo básico del delito contemplado en el Código actual. Hasta ahora, para considerar que se han producido desórdenes públicos, se exige que se hayan causado lesiones en las personas, daños en las propiedades; que se hayan obstaculizado vías públicas o su acceso o invadido instalaciones o edificios. La reforma recoge una conducta más amplia: ejecutar actos de violencia sobre las personas o sobre las cosas o amenazar a otros con llevarlos a cabo», al margen del resultado que se cause, cuando se actúe en grupo o amparado en el grupo. Las penas se amplían. Se cambia también el tipo básico del delito de atentado.

Otra novedad afecta a la alteración del orden público: Se castigará la difusión de mensajes que inciten a la comisión de algún delito de alteración del orden público o actos de violencia, pero no la simple convocatoria a movilizaciones. La pena se agrava cuando se porten armas, se exhiban simuladas o se realicen actos de violencia con peligro para la vida o integridad de las personas, así como los actos de pillaje

La proporcionalidad implica una relación de «proporción» entre hechos, cuya trasgresión torna injusta su relación, es decir, la vuelve «desproporcionada»<sup>25</sup>. En derecho constitucional, el principio de proporcionalidad responde especialmente a la necesidad de asegurar la supremacía del contenido de las normas relativas a derechos y libertades frente a su regulación legislativa, de manera que cualquier restricción en el alcance de un derecho fundamental o de cualquier principio constitucional se debe de hacer sólo en la medida estrictamente indispensable para alcanzar un fin constitucionalmente lícito, de conformidad con la prohibición de exceso en el ejercicio del poder<sup>26</sup>.

Por ello, la cuestión de fondo es, en materia de limitación del ejercicio del derecho de reunión, precisamente, la de la corrección constitucional de la proporcionalidad de la medida, junto a la *ponderación* efectuada por la autoridad gubernativa, confirmada por el órgano judicial, entre el ejercicio del derecho de reunión –en su modalidad de concentración o reunión estática en lugar de tránsito público– y el referido límite constitucional, todo ello desde la perspectiva, propia del caso, de la repercusión de ese ejercicio tiene en relación con otros derechos y bienes constitucionalmente protegidos.

El ejercicio de derechos afecta a veces a otros derechos que también gozan de protección, de manera que se produce un conflicto entre ellos, no siempre de fácil solución, en cuyo caso, uno de los mecanismos para resolver el conflicto es la ponderación, entendida como aquella opinión o resolución adoptada en la resolución de problema constitucional mediante la identificación de los intereses implicados en el caso, a través de una decisión o regla mediante la asignación explícita o implícita de valores, o principios constitucionales, a los intereses puestos en juego.

El ejercicio del derecho de manifestación no es ilimitado, pero tampoco lo son los poderes de la autoridad, cuya resolución debe de estar ponderada, debe de ser proporcional a los efectos que se pretenden obtener, o evitar, y también debe de ser razonable, puesto que un verdadero Estado constitucional democrático, no sólo se afina sobre el estricto respeto al derecho, sino por un contenido del orden jurídico conforme a la razón y orientado por el valor de la justicia. En esta búsqueda de racionalidad –tal vez sería mejor hablar de razonabilidad– del derecho, se implican las prohibiciones de arbitrariedad y de exceso en el ejercicio del poder público, íntimamente

<sup>25</sup> RECASÉNS SICHES, L. *Tratado general de filosofía del derecho*, 14.ª Ed. México, Ed. Porrúa, 1999, pág. 481.

<sup>26</sup> Vid. SÁNCHEZ GIL, R. *El principio de proporcionalidad*, México, UNAM, 2007.

relacionadas con el principio de proporcionalidad y la ponderación de las medidas de límite o restricción.

Para que pueda prohibirse una concentración no basta, 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 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 –naturalmente, con toda la certeza o la seguridad que puede exigirse a un razonamiento prospectivo aplicado al campo del comportamiento humano.

De ello podemos deducir, 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, de manera que, si existen dudas sobre la producción de estos efectos, una interpretación sistemática del precepto constitucional lleva a la necesaria aplicación del principio de «favor libertatis» y a la consiguiente imposibilidad de prohibir la realización de la concentración.

*En segundo lugar, se exige* la «alteración del orden público con peligro para personas o bienes», de manera que no es suficiente la alteración del «orden público», puesto que el texto constitucional no se refiere genéricamente al orden público sin más, sino al orden público con peligro para personas o bienes y esta situación de peligro no es un elemento adjetivo que simplemente modula o califica externamente un concepto previo de orden público, sino un elemento sustantivo que define el contenido de ese concepto. Esta noción de orden público con peligro para personas o bienes debe analizarse en el contexto del precepto constitucional del que forma parte, es decir, como límite del derecho fundamental de reunión en lugares de tránsito público.

De estos dos aspectos, podemos deducir que:

1. Interpretado ese concepto de orden público con peligro para personas y bienes a la luz de los principios del Estado social y democrático de Derecho consagrado por la Constitución, debe entenderse que esa noción de orden se refiere a una situación de hecho, el mantenimiento del orden en sentido material en lugares de tránsito público, no al orden como sinónimo de respeto a los principios y valores jurídicos y metajurídicos que están en la base de la convivencia social y son fundamento del

orden social, económico y político. Si no se entendiera de esta manera, se podrían prohibir manifestaciones contra ideas, opiniones, o quejas, distintas a las de la autoridad de turno, y ello vulneraría la libertad ideológica del art. 16 CE y la libertad de expresión del art. 20 CE. Las ideas o las reivindicaciones que pretenden expresarse y defenderse mediante el ejercicio del derecho de manifestación y concentración pública no puede ser sometido a controles de oportunidad política ni a juicios en los que se emplee como canon el sistema de valores que cimentan y dan cohesión al orden social en un momento histórico determinado. Al ponderar la aplicación el límite del art. 21.2, los poderes públicos deben garantizar el ejercicio del derecho de reunión por parte de todos en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna en razón del contenido de los mensajes que los promotores de las concentraciones pretenden transmitir, salvo, claro es, que ese contenido infrinja la legalidad.

2. Como consecuencia de lo dicho anteriormente, las concentraciones tan sólo pueden prohibirse, en aplicación del límite previsto en el art. 21.2 C.E., cuando existan razones fundadas para concluir que de llevarse a cabo se producirá una situación de desorden material en el lugar de tránsito público afectado, entendiéndose por tal desorden material el que impide el normal desarrollo de la convivencia ciudadana en aspectos que afectan a la integridad física o moral de personas o a la integridad de bienes públicos o privados.

Estos son los dos elementos que configuran el concepto de orden público con peligro para personas y bienes consagrado en este precepto constitucional. El normal funcionamiento de la vida colectiva, las pautas que ordenan el habitual discurrir de la convivencia social, puede verse alterado por múltiples factores, que a su vez pueden afectar a cuestiones o bienes tan diversos como la tranquilidad, la paz, la seguridad de los ciudadanos, el ejercicio de sus derechos o el normal funcionamiento de los servicios esenciales para el desarrollo de la vida ciudadana; sin embargo, sólo podrá entenderse afectado el orden público al que se refiere el mentado precepto constitucional cuando el desorden externo en la calle ponga en peligro la integridad de personas o de bienes.

Con todo, debe precisarse que ese peligro no es sinónimo de utilización de la violencia sobre personas o cosas por parte de quienes participan en las concentraciones. Las reuniones no pacíficas –y así deben considerarse cabalmente a aquellas en las que los participan-

tes llevan a cabo actos violentos– ya resultan excluidas del derecho de reunión por el primer párrafo de este precepto.

El párrafo segundo del art. 21 C.E. no delimita el contenido del derecho de reunión, sino que establece un límite a su ejercicio y otorga a los poderes públicos una facultad que, como veremos, estos deben ejercer proporcionadamente, de modo que, por ejemplo, antes de prohibir una concentración por esta causa, deben proponer las modificaciones que permitan el ejercicio del derecho. Si la cláusula «con peligro para personas o bienes» fuese sinónimo de reunión no pacífica, no cabría otra alternativa que su prohibición, puesto que se trataría de una acción ajena o no integrada en el referido derecho. Así, pues, si se da, como debe darse, un contenido propio y específico al límite del derecho de reunión consagrado en el art. 21.2 C.E. y a la facultad por él atribuida a los poderes públicos, deberá concluirse que en su ámbito se incluyen los peligros para personas o bienes derivados de las acciones violentas que puedan derivarse de la celebración pacífica de la concentración, ya sea porque la misma cree situaciones que provoquen directamente esos peligros, ya porque imposibilite la realización de actividades tendentes a evitar o a paliar los citados peligros.

### **IV.3. Estudio específico de algunos problemas planteados en el ejercicio del derecho de manifestación**

El estudio del derecho de manifestación debe de partir, como así lo hemos hecho, de la definición de unos elementos que son configuradores y limitadores de su contenido. Manifestarse supone la existencia de un grupo de personas que, con carácter transitorio, y al objeto de exponer, reclamar, o proponer, se reúnen en un lugar público, generalmente en vías públicas, y ello, puede resultar molesto.

Como hemos tenido ocasión de estudiar, el ejercicio del derecho de manifestación colisiona con otros derechos, especialmente con el libre derecho de circulación, dando lugar a situaciones diversas que tienen que ser solucionadas.

#### **IV.3.A. La afectación de la circulación de vehículos y ocupación de espacios públicos**

La celebración de manifestaciones suele producir trastornos y restricciones en la circulación de personas y de vehículos que se ven

impedidos de circular libremente por el lugar en el que se celebra la reunión.

Debemos de afirmar que las manifestaciones y las concentraciones que afectan a la circulación de vehículos por las vías de tránsito público, afectan al tráfico rodado, pero no afectan de manera principal a la libertad de circulación, en los términos contemplados en el art. 19 CE, y sólo en supuestos muy concretos podrá concluirse que la afectación del tráfico conlleva una alteración del orden público con peligro para personas o bienes.

Por supuesto, la paralización del tráfico con la finalidad primordial de alterar la paz pública no constituye un objeto integrable en el derecho de reunión en lugares de tránsito público, cuyo objeto, como hemos expuesto anteriormente, es el intercambio y la comunicación pública de ideas y reivindicaciones, y si se altera la paz pública, la manifestación debe de ser suspendida.

Sin embargo, como anteriormente hemos puesto de manifiesto, por su propia naturaleza, el ejercicio del derecho de manifestación requiere la utilización de los lugares de tránsito público y, dadas determinadas circunstancias, permite la ocupación, por así decir, instrumental de las calzadas. (STC 59/1990, de 29 de marzo).

Como ha indicado el TC en Sentencia 284/2005, de 7 de noviembre, en una sociedad democrática, el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación, sino también un espacio de participación.

Precisamente, para hacer compatibles estos dos usos de los lugares de tránsito público, el art. 21.2 C.E. ha establecido la exigencia de la comunicación previa al objeto de que los poderes públicos puedan adoptar las medidas preventivas necesarias para lograr esa compatibilidad. Concretamente desde la perspectiva del art. 21.2 C.E., para poder prohibir la concentración deberá producirse la obstrucción total de vías de circulación que, por el volumen de tráfico que soportan y por las características de la zona –normalmente centros neurálgicos de grandes ciudades–, provoquen colapsos circulatorios en los que, durante un período de tiempo prolongado, queden inmovilizados vehículos y se impida el acceso a determinadas zonas o barrios de la ciudad por imposibilidad de que la autoridad gubernativa habilite vías alternativas de circulación. En estos supuestos de colapso circulatorio con inmovilización e imposibilidad de acceso a determinadas zonas por inexistencia de vías alternativas, como se dijo en la citada STC 59/1990, puede resultar afectado el orden público con peligro para personas o bienes si, por ejemplo, resulta

imposibilitada la prestación de servicios esenciales con incidencia en la seguridad de personas o bienes, como son los servicios de ambulancias, bomberos, policía o urgencias médicas.

Sin embargo, no cualquier corte de tráfico o invasión de calzadas, producido en el curso de una manifestación o de una concentración, puede incluirse en los límites del art. 21.2 C.E. Para poder restringir el ejercicio del derecho de reunión deberán ponderarse, caso a caso, todas las circunstancias específicas concurrentes en cada una de las reuniones que pretendan llevarse a cabo al objeto de determinar si efectivamente existen razones fundadas para creer que el colapso circulatorio tendrá las características y los efectos antes descritos. Por ello no puede admitirse la afirmación genérica de que determinadas calles o zonas de una ciudad no son idóneas para el ejercicio del derecho de manifestación o de reunión debido a la densidad de tráfico que circula por ellas por término medio. Para prohibir las reuniones no puede invocarse una genérica conflictividad circulatoria, ya que, incluso en esas zonas de densa circulación, pueden darse casos en los que las circunstancias específicas de las reuniones convocadas –por ejemplo, la hora, el carácter festivo del día, el previsible escaso número de asistentes o la garantía de no obstrucción prolongada de calzadas– lleven a la convicción de que no existen razones fundadas de que la reunión va a producir un colapso circulatorio que altere el orden público con peligro para personas o bienes.

Corresponde a los poderes públicos y en especial a la autoridad gubernativa ponderar las situaciones planteada, y en el supuesto de que decida prohibir la concentración, dado que se trata de limitar el ejercicio de un derecho fundamental y en atención a lo establecido explícitamente en el art. 21.1 C.E., que habla de la existencia de «razones fundadas», debe:

- a) motivar la resolución correspondiente (STC 36/1982, de 16 de junio);
- b) fundarla, esto es, aportar las razones que le han llevado a la conclusión que de celebrarse se producirá la alteración del orden público proscrita, y
- c) justificar la imposibilidad de adoptar las medidas preventivas necesarias para conjurar esos peligros y permitir el efectivo ejercicio del derecho fundamental.

La autoridad gubernativa debe arbitrar las medidas adecuadas para garantizar que las concentraciones puedan llevarse a cabo en los lugares y horas programados sin poner en peligro el orden pú-

blico; desviando, por ejemplo, el tráfico por otras vías o prohibiendo la ocupación prolongada de las calzadas y disponiendo los instrumentos necesarios para hacer efectiva tal prohibición. Sólo podrá restringirse el ejercicio del derecho de reunión cuando estas medidas preventivas resulten imposibles de adoptar, o sean infructuosas para alcanzar el fin propuesto –por ejemplo, porque no permitan hacer accesible la zona afectada–, o sean desproporcionadas –por ejemplo, cuando los posibles itinerarios alternativos supongan retrasos o rodeos irrazonables.

Incluso en los supuestos en los que existan razones fundadas de que una concentración puede producir alteraciones del orden público con peligro para personas y bienes, la autoridad gubernativa, aplicando criterios de proporcionalidad, antes de prohibirla deberá utilizar, si ello es posible, la facultad que le reconoce el art. 10 de la Ley Orgánica 9/1983 y proponer las modificaciones de fecha, lugar o duración al objeto de que la reunión pueda celebrarse.

Además, en el caso de que se opte por una modificación de la manifestación, la Administración no puede actuar de manera totalmente discrecional (STC 36/1982, de 16 de junio), sino que se verá condicionada por la programación realizada por los promotores. Esto hará que, en ocasiones, la utilización de esta facultad de introducir modificaciones resulte vedada o, cuando menos, sometida a importantes condicionamientos, puesto que el lugar de la concentración no puede considerarse en absoluto indiferente y, en consecuencia, tampoco cabe hablar de discrecionalidad de la Administración al ofrecer lugares alternativos. Con ello no se trata sólo de afirmar que el lugar propuesto debe tener suficiente tránsito público como para garantizar la publicidad que constituye uno de los elementos esenciales del contenido del derecho, sino que ese lugar debe garantizar una repercusión pública –en número y características de los destinatarios, es decir, de quienes pueden tener noticia de la reunión, incluidos los medios de comunicación– que se aproxime al máximo a la que pretendan alcanzar los promotores en el lugar por ellos programado. (STC 66/1995, de 8 de mayo).

#### IV.3.B. La convocatoria reiterada de concentraciones

En cuanto a la posibilidad de que la convocatoria reiterada de concentraciones constituya una situación de abuso de derechos fundamentales, que justificaría la decisión de prohibirla, aunque se admita que la reiteración en el ejercicio del derecho de reunión puede

suponer, en sí misma, una alteración del orden público porque rompe el equilibrio de todos los derechos afectados, y que las sucesivas, o permanentes convocatorias con el mismo objeto que las anteriores, en un corto período de tiempo, supone un ejercicio abusivo del derecho de reunión que colisiona con los derechos, también susceptibles de protección, de quienes transitan, residen y trabajan en una determinada zona, sólo podrá entenderse afectado el orden público al que se refiere el mencionado precepto constitucional cuando el desorden externo en la calle ponga en peligro la integridad de personas o de bienes (por todas, STC 66/1995, de 8 de mayo, FJ 3). De este modo, solamente si la reiteración en el ejercicio del derecho fundamental provoca estos problemas de orden público, como puede suceder si se pretende la ocupación indefinida o excesivamente prolongada en el tiempo de un espacio de una manera que se ponga en peligro los bienes y derechos que a las autoridades corresponde proteger, es admisible la medida de la prohibición. (STC 66/1995, de 8 de mayo)

#### IV.3.C. Manifestaciones frente a determinados lugares públicos, o frente a las Instituciones públicas

El lugar de concentración o manifestación, elemento objetivo configurador del derecho de reunión, tiene en la práctica un relieve fundamental, ya que está íntimamente relacionado con el objetivo de publicidad de las opiniones y reivindicaciones perseguido por los promotores por lo que ese emplazamiento condiciona el efectivo ejercicio del derecho. En realidad, en ciertos tipos de concentraciones, el lugar de celebración es para los organizadores la condición necesaria para poder ejercer su derecho de reunión en lugares de tránsito público, puesto que del espacio físico en el que se desenvuelve la reunión depende que el mensaje que se quiere transmitir llegue directamente a sus destinatarios principales. Esto acontece, por ejemplo, en los supuestos en los que los reunidos pretenden hacer llegar sus opiniones o sus reivindicaciones, no sólo a la opinión pública en general o a los medios de comunicación, sino muy particularmente a determinadas entidades o, mejor, a determinadas personas que ocupan cargos en las mismas. La posibilidad de realizar la concentración en un lugar próximo a la sede de las entidades afectadas y en un horario de trabajo se convierte, en estos casos, en factores determinantes a la hora de ejercer el derecho de reunión. Naturalmente, de ello no se infiere que, en estos supuestos, este tipo de concentraciones siempre deba poder celebrarse en los lugares programados por los organizadores, pero sí puede influir, como vere-

mos, en la facultad de ofrecer alternativas por parte de la autoridad gubernativa. (STC 284/2005, de 7 de noviembre).

Reiteradamente se ha indicado que la Constitución no admite ni las reuniones, ni las manifestaciones violentas, y aunque el lugar de manifestación es importante, a los propios efectos del ejercicio de este derecho, la legislación penal protege, de manera especial las manifestaciones frente a instituciones públicas.

El art. 493 CP. Castiga a los que, sin alzarse públicamente, invadieren con fuerza, violencia o intimidación las sedes del Congreso de los Diputados, del Senado o de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, si están reunidos, no obstante, se entiende que invadir consiste en entrar por la fuerza en dichas instituciones, de manera que la simple manifestación o concentración en zonas aledañas no afecta al normal funcionamiento de las instituciones.

Por su parte el art. 494 CP establece que 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. El bien jurídico protegido es la paz del lugar para la libre formación de la voluntad de los legisladores. Recientemente, la Audiencia Nacional ha indicado, que las manifestaciones o concentraciones en zonas próximas a estas entidades para «exigir un proceso de destitución y ruptura del régimen vigente, mediante la dimisión del Gobierno en pleno, disolución de las Cortes y de la Jefatura del Estado, abolición de la actual Constitución e iniciar un proceso de constitución de un nuevo sistema de organización política, económica o social, en modo alguno puede ser constitutivo de delito, ya no solo porque no existe tal delito en nuestra legislación penal, sino porque de existir, atentaría claramente contra el derecho fundamental a la libertad de expresión, pues hay que convenir que no cabe prohibir el elogio o la defensa de ideas o doctrinas, por más que éstas se alejen o incluso pongan en cuestión el marco constitucional, ni, menos aún, prohibir la expresión de opiniones subjetivas sobre acontecimientos históricos o de actualidad, máxime ante la convenida decadencia de la denominada clase política»<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Auto del Juzgado Central de Instrucción n.º 1 de la Audiencia Nacional de 4 de octubre de 2012.

Finalmente, el art. 495 CP, castiga a los que, sin alzarse públicamente, portando armas u otros instrumentos peligrosos, intentaren penetrar en las sedes del Congreso de los Diputados, del Senado o de la Asamblea Legislativa de una Comunidad Autónoma, para presentar en persona o colectivamente peticiones a los mismos y el art. 497 CP a quienes, sin ser miembros del Congreso de los Diputados, del Senado o de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, perturben gravemente el orden de sus sesiones. En ambos casos nos encontramos ante manifestaciones prohibidas directamente por el art. 21 de la Constitución puesto que prohíbe las reuniones violentas, o que alteren el orden público con perjuicio para las personas o las cosas.