

# Artículo 21 CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

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.

El derecho de reunión se configura como un derecho del que participan elementos de la libertad de expresión y del derecho de asociación, de tal forma que ha podido definirse como la agrupación temporal para reivindicar una finalidad por medio de la expresión de ideas o como 'una manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercitada a través de una asociación transitoria' ([STC 85/1988](#), de 28 de abril; SSTC 66/1995, 42/2000, 124/2005, 110/2006, 170/2008, 37 y 38/2009). Los elementos configurados son, pues, una agrupación de más de 20 personas, en un momento prefijado y con una duración determinada y la expresión de unas ideas, con frecuencia con fines reivindicativos. En los supuestos en los que no se dieran los elementos citados nos encontraríamos ante meras 'aglomeraciones', en consecuencia no amparadas por el artículo 21 de la Constitución. Además de los derechos ya mencionados el derecho de reunión se vincula con otros como la participación política, las libertades sindicales o el derecho de huelga en cuanto que cauce de expresión de estos derechos, lo que conduce a calificar el derecho de reunión como un derecho instrumental.

En el artículo 21 hay que distinguir dos apartados el primero que genéricamente se refiere al derecho de reunión y el segundo que recoge unos supuestos específicos del mismo: las reuniones en lugares de tránsito público. De esta forma la afirmación general del párrafo primero se reduce a las reuniones que se celebren en lugares cerrados o en lugares abiertos pero que no sean de tránsito público.

El único requisito que se exige con carácter general es que la reunión sea pacífica y sin armas. En cuanto al primer aspecto constituye en sí un límite intrínseco al derecho, pues una reunión no pacífica no constituiría ejercicio del derecho sino claramente un abuso del mismo, excluido, por tanto, de la protección por parte del ordenamiento. Con relación al término 'sin armas', en buena medida unido a la primera exigencia, se entiende que hay que comprender en él no sólo las armas en sentido estricto sino también cualquier instrumento que pueda ser utilizado como tal (bates de béisbol o paraguas cuando no tengan como finalidad la que les es propia, esto es proteger de la lluvia).

En el segundo párrafo, por su parte, se establecen unas limitaciones a los supuestos en que las reuniones se celebren en lugares de tránsito público, ya sean de forma estática

(reuniones) o de manera ambulatoria (manifestaciones), estos supuestos cuentan con una regulación especial debido a que las repercusiones o la afectación de otros derechos o bienes será más intensa que en las reuniones que se celebran en lugares cerrados, por este motivo la Constitución exige que en esos supuestos la reunión 'se comunique' a la autoridad competente, que, a su vez, puede llevar a una prohibición de la manifestación cuando existan fundadas razones para presumir la alteración del orden público, que habrá de ser entendido de forma restrictiva y de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento, pero además se añade 'con peligro para personas o bienes' con lo cual habría que interpretarlo que el riesgo de otro tipo de desórdenes que no implicaran peligro para personas o bienes no podría conducir a la prohibición de una manifestación. Según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la comunicación a la que se refiere el artículo 21.2 de la Constitución no es en ningún caso una autorización, sino una mera declaración de conocimiento a fin de que la Administración Pública competente pueda adoptar las medidas necesarias para asegurar el ejercicio del derecho y la adecuada protección de los bienes y derechos de terceros que se vean afectados (SSTC 2/1982, 66/1995, 182/2004, 110/2006).

La regulación del derecho la efectuó la [L.O. 9/1983](#), de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, modificada (art. 4.3) por la [L.O. 4/1997](#), de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos y por la [L.O. 9/1999](#), de 21 de abril.

La Ley Orgánica reproduce la distinción que aparece en los dos párrafos del artículo 21 CE, a la vez que exceptúa del régimen de la Ley las reuniones privadas, de partidos, sindicatos o sociedades mercantiles, profesionales o de carácter similar, aunque hay que entender que siempre que no se celebren en lugares que no sean de tránsito público. Esta exención no tiene apenas repercusiones por lo que respecta al régimen de las reuniones en lugares cerrados, salvo en los supuestos de declaración del estado de excepción o de sitio (art. 55 CE, en relación con el art. 116 CE, desarrollado por la [L.O. 4/1981](#), de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio) en los que el derecho de reunión puede ser prohibidas o sometidas a autorización previa, de conformidad con los términos de la correspondiente declaración del estado excepcional.

La Ley Orgánica reguladora del derecho establece que la autoridad gubernativa suspenderá o disolverá las reuniones penalmente ilícitas, las que produzcan 'alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes' (luego parece que han de darse las dos circunstancias) y en las que se hiciera uso de uniformes paramilitares, supuesto este último criticado por no haber sido recogido por la Constitución y por plantear problemas de interpretación, ya que interpretado de forma rigorista podría conducir a situaciones absurdas.

El mayor interés de la Ley es el desarrollo que hace del sistema de comunicación y, en su caso, prohibición, de las reuniones o manifestaciones en lugares de tránsito público. La comunicación se dirigirá a la autoridad gubernativa (delegado o subdelegado del gobierno) con un plazo máximo de 30 o mínimo de diez días de antelación (salvo por razones de urgencia en los que el plazo mínimo será de 24 horas), cuyo incumplimiento podrá suponer

la prohibición del ejercicio del derecho (STC 182/2004). La comunicación deberá contener: a) la identificación de los convocantes o de sus representantes en el caso de personas jurídicas; b) lugar, fecha, hora y duración prevista, c) objeto; d) itinerario proyectado; e) medidas de seguridad previstas y/o solicitadas. Es decir todos los aspectos necesarios para que la autoridad pueda apreciar si la manifestación cumple con todos los requisitos necesarios para que pueda discurrir conforme a las previsiones del ordenamiento o si, por el contrario cabe la posibilidad de que exista un peligro real para el orden público o para personas o bienes.

La autoridad gubernativa, por su parte, comunicará al ayuntamiento afectado los datos de la convocatoria para que éste pueda hacer las alegaciones pertinentes, sin que el informe (que debe ser motivado) sea vinculante. La autoridad gubernativa podrá prohibir la manifestación o proponer modificaciones al itinerario o momento de la convocatoria en los casos en que estime que aquélla puede provocar problemas de orden público, en cualquier caso mediante resolución motivada notificada en el plazo de 72 horas a partir de la comunicación.

Ante una resolución contraria, ya globalmente, ya por proponer alternativas, cabe subrayar el procedimiento de garantía específico -en el marco del procedimiento preferente y sumario al que se refiere el art. 53.2 CE-, que ofrece la [Ley 29/1998](#), de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, en su art. 122, para permitir así el ejercicio del derecho en los casos en los que los órganos jurisdiccionales no aprecien la concurrencia de peligro de alteración para el orden público como había hecho la autoridad. La peculiaridad reside en que los plazos son aun más breves que los que se ofrecen en el procedimiento específico de protección de los derechos fundamentales y, en relación con el fallo, la decisión únicamente podrá mantener o rechazar la prohibición o las modificaciones propuestas. La especificidad de este procedimiento con respecto al establecido de manera general como garantía de los derechos fundamentales radica en que, en su caso, pueda tener lugar la manifestación proyectada.

Las manifestaciones que no se hubieran ajustado al régimen de la Ley no por ello habrían de reputarse ilegales -sino sólo no amparadas por la Ley Orgánica-, salvo los supuestos tipificados en el Código Penal (arts. 513-514: reuniones para cometer delitos o integradas por personas que porten armas) y hay que interpretar que de no producirse alteraciones del orden público o de incurrir en algún motivo expreso de ilegalidad no podrían ser disueltas.

Hay que destacar, como ha hecho la jurisprudencia, el principio pro libertate frente a los intentos de limitación injustificada o con escasa justificación ([STC 36/1982](#), de 16 de junio; STC 163/2006; STC 170/2008), distinguiendo las reuniones celebradas en espacios abiertos, aun en las inmediaciones de lugares de tránsito público de éstos ([STC 225/2002](#), de 9 de diciembre), o justificando una invasión de la vía pública, con el subsiguiente corte de tráfico ([STC 42/2000](#), de 14 de febrero), siempre sobre la base de la correspondiente ponderación de bienes ([STC 59/1990](#), de 29 de marzo).

La regulación del derecho de reunión al encontrarse en la Sección 1ª del Capítulo II del Título I de la Constitución está sometido a reserva de ley orgánica (art. 81 CE), que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, y vinculan a todos los poderes públicos (art.

53.1 CE), y, entre las garantías jurisdiccionales además de la tutela de los tribunales ordinarios mediante un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad al que se ha hecho referencia, subsidiariamente, podrá recabarse la tutela del Tribunal Constitucional mediante un recurso de amparo (art. 53.2 CE).

En cuanto a la [bibliografía](#) son especialmente significativos los trabajos de Carrillo, García-Escudero, Gavara o Torres, entre otros.

Sinopsis realizada por: Ascensión Elvira Perales. Profesora Titular. Universidad Carlos III. Diciembre 2003.

Actualizada por Ángeles González Escudero, Letrada de las Cortes Generales. Enero, 2011

## **Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana**

Sección 2.<sup>a</sup> Mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana en reuniones y manifestaciones

Artículo 23. Reuniones y manifestaciones.

1. Las autoridades a las que se refiere esta Ley adoptarán las medidas necesarias para proteger la celebración de reuniones y manifestaciones, impidiendo que se perturbe la seguridad ciudadana. Asimismo podrán acordar la disolución de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones en los supuestos previstos en el artículo 5 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión. También podrán disolver las concentraciones de vehículos en las vías públicas y retirar aquéllos o cualesquiera otra clase de obstáculos cuando impidieran, pusieran en peligro o dificultaran la circulación por dichas vías.
2. Las medidas de intervención para el mantenimiento o el restablecimiento de la seguridad ciudadana en reuniones y manifestaciones serán graduales y proporcionadas a las circunstancias. La disolución de reuniones y manifestaciones constituirá el último recurso.
3. Antes de adoptar las medidas a las que se refiere el apartado anterior, las unidades actuantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad deberán avisar de tales medidas a las personas afectadas, pudiendo hacerlo de manera verbal si la urgencia de la situación lo hiciera imprescindible. En caso de que se produzca una alteración de la seguridad ciudadana con armas, artefactos explosivos u objetos contundentes o de cualquier otro modo peligrosos, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán disolver la reunión o manifestación o retirar los vehículos y obstáculos sin necesidad de previo aviso.

# Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión

## Artículo 5

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.  
Téngase en cuenta que la Sentencia del TS (Sala 3.<sup>a</sup>, Sección 7.<sup>a</sup>) de 4 de marzo de 2002, fija como doctrina legal que «en aplicación conjunta de los artículos 5 a) y 10, 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». Fallo publicado en «B.O.E.» 10 abril 2002. TS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 7.<sup>a</sup>, S, 4 Mar. 2002 (Rec. 2079/2001) Sentencia TS Sala 3.<sup>a</sup> 4 Mar. 2002 (doctrina legal, arts. 5. a) y 10 LO 9/1983 de 15 Jul., Derecho de Reunión)
- b) Cuando se produzcan alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes.
- c) Cuando se hiciere uso de uniformes paramilitares por los asistentes.
- d) Cuando fueran organizadas por miembros de las Fuerzas Armadas o de la Guardia Civil infringiendo las limitaciones impuestas en el [artículo 13 de la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio](#), de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas o en el artículo 8 de la [Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre](#), reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil.

Letra d) del artículo 5 introducida por la disposición final sexta de la L.O. 8/2014, de 4 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas («B.O.E.» 5 diciembre). Vigencia: 5 marzo 2015

Tales resoluciones se comunicarán previamente a los concurrentes en la forma legalmente prevista.

## Requisitos para celebrar manifestaciones

[www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/participacion-ciudadana/derecho-de-reunion/requisitos-para-celebrar-manifestaciones](http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/participacion-ciudadana/derecho-de-reunion/requisitos-para-celebrar-manifestaciones)

La celebración de manifestaciones, a diferencia de las reuniones, sí debe ser comunicada por escrito a la autoridad gubernativa correspondiente por los organizadores o promotores de las mismas, y con una antelación de diez días como mínimo y treinta como máximo (solamente en caso de urgencia la comunicación podrá hacerse con 24 horas de antelación).

En el escrito de comunicación se hará constar:

- Nombre, apellidos, domicilio y documento oficial de identificación del organizador u organizadores o de su representante, caso de personas jurídicas, consignando también la denominación, naturaleza y domicilio de éstas.
- Lugar, fecha, hora y duración prevista.
- Objeto de la misma.
- Itinerario proyectado, cuando se prevea la circulación por las vías públicas.
- Medidas de seguridad previstas por los organizadores o que se soliciten de la autoridad gubernativa.

La autoridad gubernativa notificará al Ayuntamiento afectado los datos contenidos en el escrito de comunicación, excepto cuando se trate de una convocatoria urgente, a fin de que éste informe en un plazo de veinticuatro horas sobre las circunstancias del recorrido propuesto. En caso de no recibirse el informe en dicho plazo, el mismo se entenderá favorable. El informe se referirá a causas objetivas tales como el estado de los lugares donde pretenda realizarse, la concurrencia con otros actos, las condiciones de seguridad de los lugares con arreglo a la normativa vigente y otras análogas de índole técnico. En todo caso, el informe no tendrá carácter vinculante y deberá ser motivado.

La autoridad gubernativa tiene el deber de proteger el ejercicio de este derecho frente a quienes traten de impedirlo, perturbarlo o menoscabarlo.

Los que impidieren el legítimo ejercicio de las libertades de reunión o manifestación, o perturbaren gravemente el desarrollo de una reunión o manifestación lícita, serán castigados con la pena de prisión de dos a tres años o multa de doce a veinticuatro meses si los hechos se realizaren con violencia, y con la pena de arresto de siete a veinticuatro fines de semana o multa de seis a doce meses si se cometieren mediante vías de hecho o cualquier otro procedimiento ilegítimo (artículo 514.4 del Código Penal).

## Prohibición o modificación

Si la autoridad gubernativa considerase que existen razones fundadas de que puedan producirse alteraciones de orden público, con peligro para personas o bienes, podrá prohibir la reunión o manifestación o, en su caso, proponer la modificación de la fecha, lugar, duración o itinerario. La resolución deberá adoptarse en forma motivada y notificarse en el plazo máximo de setenta y dos horas desde la comunicación prevista en el [artículo octavo de la Ley Orgánica 9/1983](#), de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, de acuerdo con los requisitos establecidos en la [Ley 39/2015](#), de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

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 aquella remita inmediatamente el expediente a la Audiencia.

En las Comunidades Autónomas que hayan asumido el ejercicio efectivo de las competencias en materia de seguridad ciudadana y de la protección de personas y bienes, las referencias a órganos del Ministerio de Interior se entenderán hechas a los órganos correspondientes de dichas Comunidades Autónomas.

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, serán castigados con las penas de prisión de seis meses a un año y multa de seis a doce meses, sin perjuicio de la pena que pudiera corresponder, en su caso, conforme a lo establecido en el artículo 514.5 del Código Penal.