

SECCION LEGISLATIVA

DERECHO DE REUNION

LEY 17/1976, de 29 de mayo, reguladora del Derecho de reunión.

I. La ordenación legislativa de las libertades públicas es una de las tareas más delicadas —y, al tiempo, una de las más trascendentales— de cuantas competen a una comunidad política. Una tarea, por lo demás, cuyas dificultades se acrecientan al referirse a un derecho público subjetivo de naturaleza tan singular como es el de reunión.

Toda regulación de los derechos de los ciudadanos, clave de arco en la construcción del Estado de Derecho, debe perseguir la consecución de un triple y problemático equilibrio. Equilibrio, en primer lugar, entre el aseguramiento de la intangibilidad del contenido esencial del derecho y la salvaguardia de la libertad ajena y de la paz pública. Equilibrio, también, entre la garantía negativa del derecho y su garantía positiva; esto es, entre la mera consagración de una esfera de actuación inmune a las inmisiones del poder público y la adopción de medidas por este mismo poder tendentes a asegurar la posibilidad efectiva de ejercicio de la libertad. Y equilibrio, por último, que se refleje en la justa distribución de competencias y poderes entre la Administración, la organización judicial y los propios ciudadanos, tanto en lo que afecta a la garantía de la libertad cuanto a la defensa del orden público.

Obviamente, el contenido concreto de este triple equilibrio ha de ser replanteado en función de los condicionantes singulares de cada coyuntura histórica; replanteamiento tanto más necesario hoy por cuanto el vigente ordenamiento jurídico no proporciona ya respuestas válidas a tales condicionantes.

Es un hecho indiscutido, en efecto, que las normas contenidas en la Orden circular de la Subsecretaría del Interior de veinte de julio de mil novecientos treinta y nueve, dictadas en un momento histórico en el que la necesidad aconsejó canalizar todas las energías sociales a la magna tarea de la reconstrucción nacional, constituyen hoy más un obstáculo que un instrumento idóneo para la promoción y el encauzamiento de nuestro desarrollo político. Pero es igualmente notorio que el punto de partida tampoco puede situarse en la ya casi centenaria Ley de Reuniones de mil ochocientos ochenta; una Ley excelente, que hace honor a la envidiable perfección legislativa de nuestro siglo XIX, pero en la que ha hecho profunda mella la evolución tecnológica y, sobre todo, el cambio social motivado por el proceso de urbanización.

La presente Ley, por tanto, se sitúa en este doble orden de coordenadas: proporcionar una respuesta históricamente satisfactoria al triple haz de equilibrios en la configuración del derecho de reunión, y adecuar su regulación a las exigencias de una sociedad urbana y tecnológica, en la que la solidez de los poderes públicos no se muestre incompatible con el establecimiento de una convivencia democrática.

II. La Ley entraña un reto o, si se quiere, una apuesta sobre la madurez del pueblo español y sobre su capacidad de autocontrol en el ejercicio del derecho de reunión. La confianza en la certidumbre de dicha apuesta constituye, en definitiva, la justificación última de las premisas que inspiran todo el articulado de la Ley, la redefinición de los límites de lo lícito y lo ilícito, de lo libre y lo reglamentado en materia de reuniones; la fijación de un nuevo criterio de reparto de poderes entre las autoridades gubernativas y los propios ciudadanos en orden al control del correcto ejercicio del derecho; y el establecimiento de disposiciones tendentes a garantizar positivamente el uso de la libertad de reunión.

III. La primera de las directrices a que acaba de aludirse es, justamente, la práctica de una importante corrección de límites, tanto entre lo lícito y lo ilícito como entre lo libre y lo reglamentado.

La distinción entre lo lícito y lo ilícito en materia de reuniones viene a entrañar una sustancial innovación respecto de la situación precedente. En la Ley, la licitud de las reuniones sólo viene flanqueada por dos límites: en su origen, por la Ley penal, único límite connatural a todo tipo de libertades públicas; por ello, y de acuerdo con su artículo primero, se estiman fines lícitos de las reuniones los que no estén sancionados por las leyes penales. Y, en su ejercicio, el límite viene constituido por los supuestos previstos en el artículo once, entre los que deben destacarse tanto la infracción a los preceptos de la propia Ley cuanto la perturbación grave en el tráfico urbano o en el orden público. Con todo ello se ha pretendido reducir la constricción del derecho a supuestos rigurosamente obvios, supuestos que constituyen límites normales, que no limitaciones, de la libertad de reunión.

Atención especial ha merecido también la distinción entre los ámbitos de lo libre y de lo reglamentado. En el primero se inscriben las que convencionalmente se denominan reuniones privadas, de acuerdo con el artículo segundo, dos, de la Ley, las cuales comprenden tanto las estrictamente privadas o domiciliarias cuanto las celebradas en su ámbito doméstico por las diversas entidades jurídico-privadas. Todas ellas quedan excluidas de la regulación de la presente Ley, lo cual no entraña la creación de un vacío normativo, sino la mera remisión —en el caso de las reuniones privadas no domiciliarias— al ordenamiento legal o estatutario de cada una de las entidades correspondientes.

IV. Punto capital de la Ley es el establecimiento de un nuevo criterio en el reparto de poderes de control sobre el ejercicio del derecho, reparto que se concibe sobre la directriz de un considerable aligeramiento de las potestades de fiscalización de la autoridad gubernativa, cuya intensidad resulta hoy innecesaria.

Así, en primer lugar, la Ley arranca de una primera distinción de las reuniones públicas según que se celebren en lugar cerrado o abierto, fórmula esta que se ha preferido a la diferenciación —tradicional, pero ambigua—, entre las reuniones “*stricto sensu*” y las manifestaciones. En definitiva, ambas clasificaciones son sustancialmente coincidentes, por cuanto el rasgo definitorio de la manifestación es, justamente, la de ser una reunión que se celebra en lugar abierto de uso público. Y es este dato de carácter abierto del lugar y su carácter público lo que determina que las llamadas tradicionalmente manifestaciones quedan sujetas a un régimen de autorización, cuya mayor severidad respecto del de mera comunicación previa establecida para la reuniones en lugares cerrados se justifica precisamente en su mayor publicidad e incidencia en los aspectos colectivos de la vida urbana.

Ahora bien, con el establecimiento de esta dualidad de regímenes no se opera un mero retorno al “*status*” normativo de la Ley de mil ochocientos ochenta, sino que la redefinición de las potestades gubernativas se completa con un intento de enumeración exhaustiva de las posibles restricciones al ejercicio del derecho (supuestos de prohibición previa o de denegación de autorización, artículo sexto; limitaciones a las reuniones en lugares abiertos, artículo diez; causas de suspensión y disolución, artículo once), con la consiguiente reducción sustancial del margen de apreciación que se atribuye a las autoridades administrativas y la mayor eficacia que ello conlleva, necesariamente, del sistema de control jurisdiccional que se establece.

Por último, y en la misma línea, cabe destacar la importante modificación, introducida por el artículo octavo, que elimina prácticamente la figura del Delegado gubernativo obligatorio en las reuniones que se celebren en lugar cerrado, en aras de una mayor espontaneidad y libertad en el ejercicio del derecho. Ello viene contrapesado, sin embargo, con la mera posibilidad de la presencia física de la autoridad gubernativa, a título de observación, cuando las especiales circunstancias de una reunión lo aconsejen, y con la paralela atribución a los promotores de la reunión de la responsabilidad del mantenimiento del orden para el caso de que no se solicite la asistencia del Delegado gubernativo. La libertad de decisión que de esta manera se otorga a los organizadores viene compensada con la carga del ejercicio de las facultades que, de otra forma, corresponderían a la autoridad.

V. La tercera y última línea maestra en que se mueve la regulación contenida en la Ley radica en el establecimiento de garantías positivas del ejercicio de la libertad de reunión. A esta premisa responden, en primer término, las normas tendentes a desplazar sobre los propios ciudadanos el control del correcto uso del derecho (como la contenida en el artículo octavo, ya comentado, y en el artículo noveno), y, en segundo término, las dirigidas a reforzar las posibilidades efectivas de su disfrute pacífico, como la prohibición de portar armas y objetos similares en las reuniones (artículo noveno), la intimación penal a los perturbadores (artículo doce, apartado segundo) y, sobre todo, la configuración legal.

de la autoridad gubernativa como organización activamente garante del lícito ejercicio del derecho de reunión, no como instancia de exclusiva potencialidad limitadora del mismo (artículo doce, apartado primero). Y, sobre todo este esquema de garantías, la cobertura constituida por la fiscalización jurisdiccional de las actividades administrativas a que dé lugar la presente Ley. Fiscalización jurisdiccional sin fisuras ni exclusiones de ningún tipo y que viene reforzada adicionalmente con una exigencia expresa de motivación de todos los actos administrativos de gravamen en materia de libertad de reunión, incluso de aquellos que por su naturaleza verbal o puramente fáctica, no parecen en principio susceptibles de ello.

Tales son las directrices fundamentales a las que responde la presente Ley. Un texto que pretende relevar con dignidad a una normativa casi secular y a una legislación excepcional ya superada, y que únicamente persigue sintonizar con los requerimientos de la sociedad española de rez y cuya riqueza plural exige cauces de expresión que no resulten innecesarios; una sociedad políticamente en trance de lograr su madurez; suficientes o perturbadores, así como un ordenamiento de los derechos humanos que corresponda al nivel de nuestra civilización y a los deseos de desarrollo ordenado del proceso político hacia unas estructuras de poder plenamente democráticas.

En su virtud, y de conformidad con la Ley aprobada por las Cortes Españolas, vengo en sancionar:

CAPITULO PRIMERO

Ambito de aplicación

Artículo primero.—Uno. El derecho de reunión para fines lícitos, reconocido en el párrafo primero del artículo dieciséis del Fuero de los Españoles, se ejercerá conforme a las prescripciones de la presente Ley.

Dos. Son fines lícitos, a los efectos del apartado anterior, los que no estén sancionados por las leyes penales.

Artículo segundo.—Uno. A los efectos de la presente Ley se entiende por reunión la de más de veinte personas.

Las reuniones pueden ser privadas o públicas.

Dos. Son reuniones privadas:

- a) Las que convoquen y celebren en su domicilio las personas físicas.
- b) Las que celebren las Sociedades civiles y mercantiles, Asociaciones, Corporaciones, Fundaciones, Cooperativas, Comunidades de propietarios y demás Entidades legalmente establecidas en sus locales sociales, para sus propios fines y mediante convocatoria que alcance exclusivamente a sus socios o miembros.
- c) Las que celebren los profesionales colegiados con sus clientes, en sus despachos o estudios, para fines estrictamente profesionales.

Las reuniones privadas no estarán sometidas a los requisitos establecidos en la presente Ley.

Tres. Son reuniones públicas las no incluidas en el apartado anterior, ya se celebren en lugar cerrado o mediante el estacionamiento o la circulación por lugares abiertos al uso público, en forma de manifestación, marcha, séquito, cortejo o cualquier otra modalidad similar.

Artículo tercero.—Uno. Están excluidas del ámbito de aplicación de la presente Ley las siguientes reuniones:

a) Las que celebren los Organismos públicos y las organizaciones creadas por el Estado para el cumplimiento de sus fines, conforme a lo establecido en el párrafo segundo del artículo dieciséis del Fuero de los Españoles.

b) La celebración de actos religiosos católicos o de Asociaciones confesionales no católicas legalmente reconocidas, en los templos, recintos correspondientes de los cementerios y locales debidamente autorizados, así como los entierros.

c) Las de carácter electoral.

d) Las reuniones reguladas por la legislación sindical.

e) Las que celebren las Asociaciones de estudiantes en los Centros docentes correspondientes.

f) Las sujetas a la legislación de espectáculos públicos.

g) Cualesquiera otras reuniones reguladas por Leyes especiales.

Dos. Las reuniones comprendidas en el apartado anterior se registrarán por su legislación específica.

CAPITULO II

Requisitos para la celebración de reuniones públicas

Artículo cuarto.—Uno. Para celebrar una reunión pública en local cerrado bastará con ponerlo en conocimiento, por escrito, del Gobernador civil de la provincia en que aquélla hubiera de celebrarse, con una antelación mínima de setenta y dos horas.

Dos. En la comunicación se hará constar:

a) Lugar, fecha y hora de la reunión.

b) Objeto de la misma, con indicación de los temas a tratar.

c) Nombre, apellidos, domicilio y número del documento nacional de identidad del organizador, de la persona o personas que hayan de presidir la reunión y de los oradores cuya intervención esté prevista de antemano, así como si se prevé la celebración de coloquio.

d) Firma del promotor o promotores de la reunión. Cuando ésta fuere promovida por una persona jurídica, la comunicación deberá ser firmada por el representante legal o estatutario de la misma, haciendo constar sus datos personales, así como el nombre y domicilio social de aquélla.

Tres. La Autoridad gubernativa expedirá un recibo acreditativo de

la entrada de la comunicación, que servirá como medio de prueba de la fecha y hora de presentación de aquélla.

Cuatro. Cuando, a pesar de la información aludida en el apartado dos, existieren dudas razonables sobre la licitud de los fines de la reunión, la Autoridad gubernativa podrá solicitar de los promotores los datos y documentos que sean necesarios para aclararlo; el plazo a que se refiere el apartado uno no comenzará a contarse hasta que se reciban los datos y documentos solicitados.

Artículo quinto.—Uno. Para celebrar una reunión en lugar abierto al uso público se requerirá la autorización previa del Gobernador civil de la provincia.

Dos. La solicitud de autorización se presentará con una antelación mínima de diez días naturales a aquel en que la reunión hubiera de celebrarse, y comprenderá los siguientes extremos:

- a) Lugar, fecha, hora y duración prevista de la reunión.
- b) Objeto de la misma.
- c) Itinerario previsto, cuando, además del estacionamiento, se pretenda la circulación por las vías públicas.
- d) Nombre, apellidos, domicilio y número del documento nacional de identidad de quienes convocaron la reunión, de quienes hubieren de dirigirla, de los oradores y, en su caso, del representante de la persona jurídica promotora, así como el nombre y domicilio social de ésta.
- e) Firma del promotor o promotores de la reunión y, en su caso, del representante de la persona jurídica promotora.

Tres. El Gobernador civil podrá recabar el informe previo de la Alcaldía del Municipio en el que la reunión haya de tener lugar y resolverá sobre la solicitud de autorización, notificándoselo a los interesados con una antelación mínima de cinco días naturales, respecto a la fecha señalada para su celebración.

Cuatro. La autorización se entenderá concedida si la resolución no hubiere sido notificada expresamente en el término establecido en el apartado anterior.

Artículo sexto.—Uno. La Autoridad gubernativa podrá prohibir la celebración de reuniones previstas en local cerrado o denegar la autorización para las que hayan de celebrarse en lugares abiertos al uso público en los casos siguientes:

- a) Cuando la comunicación o solicitud carezcan de alguno de los requisitos previstos, respectivamente, en los dos artículos anteriores.
- b) Cuando se trate de reuniones para fines ilícitos o indeterminados.
- c) Cuando existan fundados motivos para estimar que, de celebrarse la reunión, podría dar lugar a la comisión de actos tipificados como delitos en las Leyes penales.

d) Cuando en la comunicación o solicitud constaran como promotores, directores u oradores personas que hubiesen sido condenadas por sentencia firme en virtud de la organización o participación en reuniones o manifestaciones no pacíficas y cuyos antecedentes penales no hubiesen sido objeto de cancelación o que hubiesen dado lugar a la disolución de

dos o más reuniones, conforme al artículo once de la presente Ley, en los cinco años anteriores a la fecha en que el acto hubiere de tener lugar.

Dos. La Autoridad gubernativa podrá revocar la autorización concedida cuando, con posterioridad a su otorgamiento expreso o tácito, apreciase la concurrencia del supuesto de hecho a que se refiere la letra c) del apartado anterior.

Tres. Ninguna reunión que precise la comunicación o autorización previas podrá anunciarse ni convocarse sino luego de presentar aquélla o de obtener ésta.

Artículo séptimo.—Las reuniones comprendidas en el ámbito de aplicación de la presente Ley sólo podrán ser promovidas y convocadas por las personas que se hallen en el pleno ejercicio de sus derechos civiles.

CAPITULO III

Ordenación y disciplina de las reuniones

Artículo octavo.—Uno. En las reuniones que se celebren en locales cerrados estarán presentes delegados de la autoridad gubernativa, cuando se solicite expresamente por los promotores o, cuando lo hicieran aconsejable los fines de la reunión, número previsible de asistentes u otras circunstancias similares.

Dos. Los delegados que asistan a las reuniones no podrán tomar parte en las discusiones ni intervenir en los debates, diálogos o coloquios.

Tampoco harán uso de la palabra para advertir o corregir a los participantes, limitándose a suspender la reunión si hubiere causa para ello.

Artículo noveno.—Uno. Las reuniones habrán de desarrollarse en todo momento de modo pacífico, debiendo velar por ello sus promotores, directores o presidentes.

Dos. Los asistentes a las reuniones no podrán ser portadores de armas, aunque estén en posesión de la licencia reglamentaria, ni de otros objetos contundentes o de cualquier modo peligrosos. Los infractores incurrirán en la responsabilidad prevista en las leyes penales.

Artículo diez.—Las reuniones en lugares abiertos al uso público estarán sujetas a las siguientes limitaciones:

a) La autoridad gubernativa podrá alterar el horario y el itinerario proyectado o el lugar fijado para su celebración y acordar incluso que se lleven a efecto por una parte determinada de las vías públicas, cuando de su realización pudieran seguirse trastornos importantes en la circulación y tráfico o daño en las personas, en las cosas o en los servicios públicos; la autoridad velará especialmente por evitar la aproximación de los reunidos o manifestantes a los edificios públicos, sedes de representaciones diplomáticas o consulares o instalaciones militares.

b) No podrán dar lugar a la ocupación de edificios públicos o particulares o locales de pública concurrencia.

c) No podrán utilizarse carteles, pancartas o cualquier género de anuncios extraños al objeto de la reunión.

Artículo once.—Uno. La autoridad gubernativa y sus delegados suspenderán y, en su caso, procederán a disolver las siguientes reuniones:

a) Las que se celebren con incumplimiento de las condiciones y requisitos establecidos por esta Ley.

b) Las legalmente convocadas en que se altere alguna de las circunstancias sustanciales consignadas en la comunicación, solicitud de autorización o resolución otorgando ésta.

c) Las que en su desarrollo produzcan una obstrucción y perturbación graves en la circulación por las vías públicas.

d) Las que perturben gravemente el orden público.

Dos. Acordada la suspensión de una reunión, la autoridad gubernativa, a solicitud de los promotores o directores, podrá permitir la reanudación de la misma en igual fecha u otra posterior, siempre que se haya subsanado el defecto o desaparecido la circunstancia determinante de la suspensión.

CAPITULO IV

Garantías

Artículo doce.—Uno. Los promotores o directores de reuniones podrán solicitar de la autoridad gubernativa el auxilio y protección precisos para el ejercicio de sus derechos.

Dos. Quienes impidieren, perturbaren o menoscabaren de algún modo el lícito ejercicio de los derechos regulados en la presente Ley incurrirán en las responsabilidades legales que correspondan.

Artículo trece.—Uno. Las resoluciones de las autoridades gubernativas serán motivadas cuando impidan o limiten el ejercicio de los derechos regulados en la presente Ley, notificándose a los promotores, de conformidad con lo previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo. También se notificarán motivadamente y por escrito, dentro de las veinticuatro horas siguientes a su adopción, las resoluciones verbales y las acordadas simultáneamente a su ejecución práctica.

Dos. Las resoluciones serán susceptibles de recurso de alzada ante el Ministro de la Gobernación, cuya decisión pondrá fin a la vía administrativa y podrá ser impugnada ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

DISPOSICIONES FINALES

Primera.—Quedan derogadas la Ley de quince de junio de mil ochocientos ochenta, la Orden circular de la Subsecretaría del Interior de veinte de julio de mil novecientos treinta y nueve y cuantas disposiciones se opongan a lo dispuesto en esta Ley.

Segunda.—La presente Ley entrará en vigor el mismo día de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado".