

# EL DERECHO DE REUNIÓN: CONTEMPLACIÓN JURÍDICA Y ELEMENTOS DE RESTRICCIÓN DESDE EL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS Y EL SISTEMA ESPAÑOL DE RELACIONES LABORALES

EVA GARRIDO PÉREZ

*Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*  
Universidad de Cádiz

**EXTRACTO** **Palabras Clave:** derecho de reunión, manifestaciones, asamblea, restricciones, orden público

La propiedad del derecho de reunión de situarse funcionalmente en escenarios de coincidencia con otra serie de libertades y derechos protegibles, para unos con un perfil de instrumentalidad y para otros de afectación, hace de él un derecho de particular complejidad. De la multiplicidad de observatorios desde los que cabe abordar el análisis del derecho de reunión, se propone aquí una perspectiva ya no estática sino dinámica de la doctrina emanada del TEDH sobre los márgenes protectores y limitadores que dispensa el reconocimiento del derecho de reunión en el art.11 del CEDH, contemplando su posible proyección en el espacio de ordenación que recibe este derecho en el sistema jurídico español, y de manera particular cuando se ejercita en el ámbito de las relaciones laborales.

**ABSTRACT** **Key Words:** right to freedom of assembly, meetings, lawful restrictions, public order

The attribute of the right of assembly to position itself functionally in scenarios of coincidence with another series of liberties and protectable rights, for some with a profile of instrumentality and for others of affectation, makes it a right of particular complexity. From the multiplicity of viewpoints from which the analysis of the right of assembly can be approached, here is proposed a not static but dynamic perspective of the doctrine emanated from the ECHR on the protective and restrictive margins that the recognition of the right of assembly is dispensed in article 11 of the Convention, contemplating its possible projection in the area of regulation that this right receives in the Spanish legal system, and in a particular way when it is exercised in the field of labor relations.

## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN: LA NATURALEZA JURÍDICA Y FUNCIONAL DEL DERECHO DE REUNIÓN
2. DELIMITACIÓN DEL DERECHO DE REUNIÓN PROTEGIDO EN SU DIMENSIÓN JURÍDICO LABORAL
3. ELEMENTOS DELIMITADORES Y LIMITADORES DEL EJERCICIO DEL DERECHO DE REUNIÓN
  - 3.1. Marco general de restricciones del derecho y condiciones de ejercicio
  - 3.2. Restricciones previstas legalmente: sometimiento al principio de legalidad
    - 3.2.1. Desde el planteamiento del TEDH: la necesaria cobertura legal de las restricciones
    - 3.2.2. Desde el planteamiento jurídico español: la acogida legal de supuestas o posibles restricciones
  - 3.3. La restricción del derecho de reunión por la preservación de la democracia y el orden público
    - 3.3.1. El planteamiento del TEDH del carácter necesario y democrático de la restricción
    - 3.3.2. La centralidad en el planteamiento judicial español de la afectación al orden público
4. CONCLUSIONES

## 1. INTRODUCCIÓN: LA NATURALEZA JURÍDICA Y FUNCIONAL DEL DERECHO DE REUNIÓN

Se ha dicho acertadamente que el listado constitucional de derechos y libertades públicas hubiera quedado desequilibrado e incompleto sin la mención del derecho de reunión en el art.21 de la CE, en tanto que uno de los instrumentos más útiles para hacer real la existencia de una sociedad pluralista y democrática<sup>1</sup>. Un derecho que aun ostentando una notoria relevancia jurídica desde su contemplación aislada, encuentra su verdadera dimensión en virtud de una indiscutible naturaleza funcional. Es un derecho que autónomo en su reconocimiento y protección jurídica no lo es sin embargo en cuanto a su ejercicio al estar conectado ineludiblemente a la efectividad de otros derechos, apareciendo pues como su vehículo de expresión o manifestación. Desde esta consideración, el ejercicio del derecho de reunión no tiene una finalidad en sí mismo sino que queda instrumentalizado al ejercicio de otros derechos. Los sujetos se reúnen por un motivo, con una finalidad que suele estar asociada a la satisfacción de otro derecho, poder, facultad o mero interés, ya sea de titularidad individual o colectiva.

<sup>1</sup> Cfr. Torres Muro, I. *El derecho de reunión y manifestación*, Servicio Publicaciones, Facultad de Derecho, Universidad Complutense / Civitas, Madrid, 1991, pág.21.

Esta conexión funcional en relación con los derechos de expresión y asociación ha sido resaltada muy particularmente y desde antiguo por el Tribunal Constitucional español, entendiéndose que si bien el derecho de reunión surge como derecho autónomo intermedio entre los derechos de libre expresión y asociación, mantiene una estrecha conexión con ellos, hasta el punto de que el derecho de reunión no es sino una “manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercitada a través de una asociación transitoria (...) que opera a modo de técnica instrumental puesta al servicio del intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas y reivindicaciones, constituyendo, por lo tanto, un cauce del principio democrático participativo”<sup>2</sup>.

Igual naturaleza funcional que se destaca desde su propio reconocimiento en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante, CEDH), insertando el derecho de reunión en el mismo precepto en que se acoge el derecho de asociación (art.11), e inmediatamente posterior al que dedica al derecho de libre expresión (art.10). De hecho, el art.11 del Convenio, bajo el título integrado de “libertad de reunión y de asociación”, se abre con la mención también conjunta a que “toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación”. Es así cómo el CEDH refuerza claramente la faceta instrumental del derecho de reunión, situándolo también en una posición intermedia como recurso para expresar públicamente reivindicaciones e ideas y para canalizar el derecho de los individuos de agruparse bajo fórmulas asociativas o específicamente sindicales. Contemplación jurídica que asimismo se traslada al plano interpretativo, confirmándose por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH), desde muy tempranos pronunciamientos, la instrumentalidad del derecho de reunión al decir que “la protección de las opiniones y la libertad de expresarlas constituye uno de los objetivos de la libertad de reunión”<sup>3</sup>, debiendo garantizarse el derecho a la libre expresión de opiniones por palabra, gesto o incluso silencio por parte de las personas reunidas o manifestantes en la calle u otros lugares públicos<sup>4</sup>. De ahí las numerosas ocasiones en las que el TEDH ha entrado a determinar la relación entre los derechos de expresión y reunión ante supuestos de invocación conjunta en los que la prohibición de una reunión o manifestación por las autoridades competentes ha tenido como objetivo y/o efecto coartar o suprimir la

<sup>2</sup> Cfr. STC 85/1988, de 28 de abril, seguida entre otras por las SSTC 66/1995, de 8 de mayo; 42/2000, de 14 de febrero; 284/2005, de 7 de noviembre; 90/2006, de 27 de marzo; y 170/2008, de 15 de diciembre, precisando ésta última que el derecho de reunión “coadyuva a la formación y existencia de una institución política, que es la opinión pública, indisolublemente ligada con el pluralismo político, de tal forma que se convierte en una condición previa y necesaria para el ejercicio de otros derechos inherentes al funcionamiento de un sistema democrático...”.

<sup>3</sup> Caso *Partido Comunista unificado de Turquía y otros v. Turquía*, núm. 19392/1992, §45, de 30 de enero de 1998. Seguida por el caso *Rekvenyi v. Hungría*, núm. 25390/1994, de 20 de mayo de 1999.

<sup>4</sup> Casos *Barraco v. Francia*, núm. 31684/05, §27, de 5 de marzo de 2009; *Fáber v. Hungría*, núm. 40721/08, §41, de 24 de julio de 2012; *Taranenko v. Rusia*, núm. 19554/05, §65, de 15 de mayo de 2014; y *Frumkin v. Rusia*, núm. 74568/12, §95, de 5 de enero de 2016.

libre expresión. Sin embargo, cuando así sucede, no siempre el TEDH responde con el mismo criterio, examinando el asunto, en atención a las circunstancias concurrentes, bien desde la perspectiva del derecho de reunión (considerando el art.11 como *lex specialis* en relación a la *lex generalis* del art.10) o bien desde la libertad de expresión (cediendo el art.11 ante la *vis atractiva* del art.10)<sup>5</sup>.

Esta particular naturaleza jurídica del derecho de reunión, con sus conexiones funcionales con otros derechos de eminente relevancia jurídica, ha derivado en una particular atención legislativa a la hora de conformar los adecuados márgenes de reconocimiento y protección del derecho de reunión, pero también y fundamentalmente de su operatividad, por cuanto no solo facilita el ejercicio de ciertos derechos sino que también puede impedir u obstaculizar el de otros que son asimismo objeto de protección jurídica. Esta propiedad del derecho de reunión de situarse funcionalmente en escenarios de coincidencia con otra serie de libertades y derechos protegibles, para unos con un perfil de instrumentalidad y para otros de afectación, hace de él un derecho de particular complejidad, presentando variadas aristas constitucionales y derivaciones en diversos ámbitos de análisis socio-jurídico.

De la multiplicidad de observatorios desde los que cabe abordar el análisis del derecho de reunión, aquel donde actúa el orden jurídico-laboral muestra su idoneidad para constatar la proyección que sobre tal particular escenario podría o debería desarrollar el art.11 del CEDH con la luz interpretativa del TEDH. De hecho, tal conexión analítica apenas ha sido afrontada desde la disciplina laboralista, mas allá de los recursos integradores a la doctrina constitucionalista y/o de derecho internacional, y posiblemente se deba a la asunción de las particularidades que ofrece el derecho de reunión de los trabajadores ejercitado por lo general en un entorno privado (lugar de trabajo) con fines muy específicos y canalizando derechos como el de la libertad sindical. Particularidades que justifican un régimen jurídico diferenciador (presente en el ET y en la LOLS) y asumiéndose consiguientemente, como una realidad indiscutida e indiscutible, que se está ante un ámbito de operatividad del derecho de reunión que se sitúa al margen del contemplado y ordenado por la normativa general aplicable en desarrollo del art.21 de la CE: la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión (en adelante, LO 9/83).

Tal autonomía normativa se complementa, en una particular relación de causa y efecto, con esa señalada autonomía colectiva que impregna el ejercicio de derechos y libertades en el entorno general de las relaciones laborales, y que posiblemente esté detrás de la escasa conflictividad existente en relación al ejercicio

<sup>5</sup> Sobre esta cuestión, Bilbao Ubillo, J.M<sup>a</sup>, “Las libertades de reunión y asociación: algunas vacilaciones en una trayectoria de firme protección (art.11 CEDH)”, en AA.VV. (Coord. J. García Roca y P. Santolaya) *La Europa de los Derechos. El convenio Europeo de Derechos Humanos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2005, págs. 566-567, con cita de casos del TEDH que muestran una y otra orientación resolutoria.

del derecho de reunión cuando éste se presenta bajo perfil laboral, esto es, en atención a sus titulares (trabajadores), fines (de interés sociolaboral) y medios de exteriorización (asambleas, concentraciones y manifestaciones). De hecho, no existe una excesiva conflictividad, constatable en sede judicial, en torno al ejercicio del derecho de reunión por parte de los trabajadores, ya sea dentro o fuera de la empresa, aunque lógicamente allí donde ha entrado a resolver un tribunal nacional se recurre a distintos parámetros interpretativos en cuanto a condiciones y límites de ejercicio dependiendo de si el derecho de reunión en cuestión se ha desarrollado dentro o fuera de la empresa y en consecuencia con un régimen jurídico aplicable bien diferenciado. No obstante, al momento de enjuiciar conductas desarrolladas durante el ejercicio del derecho de reunión fuera de entornos privados, entrando pues dentro del campo de aplicación de la normativa general, ha resultado indiferente si los organizadores y/o participantes de la reunión o manifestación en particular son trabajadores o sus entidades representativas con fines de defensa y reivindicación de sus derechos e intereses sociolaborales, aplicando pues las mismas reglas interpretativas y resolutivas derivadas del art.21 CE y de su normativa de desarrollo, y sin incorporar elementos referenciales que pudieran traslucir o reflejarse en una reunión/manifestación de perfil laboral, tales como los derivados del ejercicio de otros derechos fundamentales como el de huelga o el de libertad sindical.

Conforme a estas consideraciones, se trata pues de analizar si la protección que se dispensa desde el ordenamiento jurídico español al derecho de reunión que se ejerce bajo perfiles laborales sigue similares dictados que la resultante de igual derecho desde el Convenio y el TEDH. Y para ello, en primer lugar es preciso delimitar ese particular ejercicio de derecho de reunión que se sitúa en análisis paralelo en ambos ámbitos español y europeo, para posteriormente, y en segundo lugar, destacar en detalle las notas de delimitación y limitación de su ejercicio que se presentan en uno y otro, y con el fin último de identificar los elementos de coincidencia, divergencia y en su caso necesaria convergencia.

Con carácter previo debe considerarse dos breves apuntes. Uno primero cualitativo, en tanto que los casos de supuesta transgresión del derecho / libertad de reunión que son conocidos y resueltos por el TEDH se han residenciado por lo general en países que han presentado algunos déficits garantistas en sede de reconocimiento y protección de derechos humanos, de ahí que en ocasiones los supuestos que llegan al TEDH se desarrollan en iguales o similares circunstancias, razón por lo demás que apoya la jurisprudencia reiterada y consolidada del Tribunal en el abordaje jurídico protector de derecho de reunión contemplado en el art.11 del CEDH.

Y el segundo, de orden cuantitativo, por cuanto en los últimos años se sigue asistiendo con cierta preocupación a una importante presencia ante el TEDH de supuestos conflictivos en torno al derecho de reunión y con origen mayoritaria-

mente en países de Europa del Este, en los que se reitera un elevado número de supuestas transgresiones del derecho expresadas en habituales medidas de prohibición de manifestaciones, frecuente recurso a fuerzas policiales para disolución y detención de manifestantes, y encausamiento criminal de organizadores y/o participantes, denotando pues un particular o extralimitado celo en la protección del orden público<sup>6</sup>. Lógicamente, las circunstancias políticas, económicas y sociales que están en la base de tales violaciones al derecho de reunión y que se analizan en el TEDH, no son las mismas que están presentes en el escenario español y difícilmente son reproducibles en éstas restricciones al derecho de reunión del mismo tenor, pero la doctrina judicial del TEDH a resultas del enjuiciamiento de todos estos casos sin duda se erige como un importante marcador de la contemplación jurídica y los condicionamientos jurídicos de un derecho de reunión que resultan debidos en un Estado social y democrático de derecho.

## 2. DELIMITACIÓN DEL DERECHO DE REUNIÓN PROTEGIDO EN SU DIMENSIÓN JURÍDICO-LABORAL

La amplitud con la que está recogido el derecho de reunión en el art.11 del CEDH conforma una apropiada plataforma analítica desde la que contemplar tal derecho a través de los variados perfiles con los que puede manifestarse y concretarse. De hecho, el Convenio elude cualquier opción definidora del derecho, y el TEDH sigue igual proceder, manteniendo la preferencia por un no concepto para evitar que pueda cercenarse su ámbito de aplicación e interpretarse restrictivamente. Las únicas declaraciones de cierto perfil definidor que pueden encontrarse entre las resoluciones del TEDH refieren al ámbito de aplicación del art.11 y con ello indirectamente a la cobertura conceptual del derecho protegido. En tal sentido se ha señalado que éste abarca tanto reuniones privadas como públicas, así como reuniones estáticas o manifestaciones en lugares públicos<sup>7</sup>, de modo que serán las correspondientes legislaciones nacionales las que dispongan la delimitación conceptual del derecho de reunión, y en su caso complementándola con definiciones de concretas modalidades de ejercicio de tal derecho. Y corresponderá al TEDH la tarea de someter tales legislaciones al test de su acomodo a los principios de protección y pautas de restricción admisibles derivados del propio art.11 del Convenio, pero en principio ni éste ni el Tribunal discriminan el derecho de reunión en atención a sus posibles perfiles de expresión, aplicando igual rasero jurídico e interpretativo cualesquiera que sean los elementos de identificación morfológica con los que se presente el derecho de reunión; factores que sin duda encuentran su particular raíz en una determinada ordenación jurídica nacional.

<sup>6</sup> Vid. particularmente, en este sentido, el caso *Frumkin v. Rusia*, ya citado; y el caso *Schwabe y M.V. v. Alemania*, núms. 8080/08 y 8577/08, de 1 de diciembre de 2011

<sup>7</sup> Caso *Djavit An v. Turquía*, núm. 20652/92, §56, de 20 de febrero de 2003.

Trasladando pues la cuestión al sistema jurídico español, se observa cómo el art.21 de la CE parte de igual técnica que el CEDH y elude ofrecer una definición si quiera genérica del derecho de reunión reconocido. Su normativa de desarrollo, la LO 9/1983, ordena un derecho de reunión que la delimita materialmente, a los efectos de dicha ordenación, como “la concurrencia concertada y temporal de más de 20 personas, con finalidad determinada”. Una delimitación que al margen de su parcialidad, en atención a los supuestos de reuniones que no se someten a la ley y tampoco en consecuencia a tal identificación, también adolece de falta de concreción en elementos tan esenciales como la temporalidad o la finalidad de la reunión, en tanto que podrían marcar los márgenes de la reunión incluida o excluida del campo de aplicación de la ley. En consecuencia, no es una delimitación que permita dar una imagen general del derecho protegible en su derivación constitucional.

Recurriendo a la doctrina constitucionalista española no han faltado ofertas conceptuales de variado tenor, ya generales ya detalladas, aun cuando mostrando una clara unanimidad en considerar al derecho de reunión como una libertad individual pero con una proyección social que requiere para su ejercicio de la concurrencia de otras libertades individuales<sup>8</sup>. No de otra forma podría entenderse el derecho de reunión en tanto que no cabe su ejercicio de manera individual. Esta naturaleza jurídica de derecho individual en cuanto a sus titulares pero de ejercicio colectivo (compartida con otros derechos fundamentales como es la huelga, y sin duda alguna reconocida así por el propio CEDH en interpretación del TEDH) respalda pues un derecho de reunión que aparece como cauce de expresión de un principio democrático participativo.

A su vez ha sido la jurisprudencia del TC la que ha proporcionado los mayores datos de configuración de este derecho a través de los siguientes elementos: el subjetivo, como agrupación de personas; el temporal, en cuanto a su duración transitoria; el real u objetivo, referido al lugar de celebración; y el finalístico, relativo a la consecución de un fin lícito<sup>9</sup>. Estas notas de identificación intrínseca del derecho de reunión, aun concurriendo como es lógico en todas las manifestaciones o variantes en las que se expresa, pueden aparecer no obstante con rasgos reforzados en alguna de ellas en virtud de su propia especificidad o peculiaridad, como es lo que sucede particularmente en el derecho de reunión que se ejerce

<sup>8</sup> Entre otros, Torres Muro, I. *El derecho de reunión y manifestación*, Servicio Publicaciones Facultad de Derecho, Universidad Complutense / Civitas, Madrid, 1991, págs. 19 ss. (recogiendo a su vez amplias referencias doctrinales sobre delimitación conceptual del derecho); López González, J.L., *El derecho de reunión y manifestación en el ordenamiento constitucional español*, Ministerio de Justicia e Interior, Madrid 1995, págs. 97 y ss. (igualmente con variadas citas doctrinales sobre concepto y caracteres del derecho de reunión); Flaquer Montequi, R., “Los derechos de asociación, reunión y manifestación”, en AA.VV. *Derechos y Constitución*, Marcial Pons, Madrid 1999, pág.155.

<sup>9</sup> SSTC 85/1988, de 28 de abril; 66/1995, de 8 de mayo; 196/2002, de 28 de octubre; 301/2006, de 23 de octubre; 170/2008, 15 de diciembre; 37/2009, de 9 de febrero; y 193/2011, de 12 de diciembre.

dentro del ámbito de las relaciones laborales, tal y como de manera muy puntual y somera cabe destacar<sup>10</sup>.

Desde el elemento subjetivo, las reuniones de perfil laboral se caracterizan básicamente por un claro factor organizativo que refuerza la nota esencial de una reunión como concurrencia concertada donde existe cierto grado de vinculación subjetiva entre los participantes<sup>11</sup>. Sin duda, una previa y mínima organización aparece como la nota diferenciadora del derecho de reunión respecto de otras figuras afines, como es la mera aglomeración en la que prima la espontaneidad en su conformidad. Pero tal organización, que se hace patente en reuniones o manifestaciones de trabajadores desarrolladas en lugares públicos y convocadas generalmente por organizaciones sindicales, se evidencia aún más cuando la reunión de trabajadores tiene lugar en espacios cerrados, ejercitando el derecho de asamblea como modalidad particular del derecho de reunión, y donde la organización se garantiza con los requisitos y condiciones de orden subjetivo, formal y material exigidos por el ET para la celebración de la asamblea (arts.77 a 80). De hecho, si desde la LO 9/83 resulta indiferente la identificación de quien o quienes convocan y organizan la reunión en lugares públicos, siempre que se cumplan mínimos requerimientos de legalidad, desde la normativa laboral se refuerza claramente el elemento organizativo individualizando aquellos sujetos, y no otros, que pueden llevar a cabo los aspectos colectivos inherentes al ejercicio del derecho de reunión / asamblea. Prueba de ello es también la constancia formal de esa estructura organizativa requerida en el ejercicio del derecho de reunión: mientras que tal estructura se presume existente al momento de dar cumplimiento al requisito de comunicación previa a la autoridad competente tratándose de reuniones de trabajadores en espacios públicos, cuando el derecho de reunión se ejerce en lugares de trabajo cerrados el elemento organizativo debe acreditarse y constar fehacientemente al momento de la comunicación al empresario de la convocatoria de la asamblea.

Asimismo, también el elemento finalístico sale reforzado en las reuniones de perfil laboral. Frente a la indiferencia de la LO 9/83 sobre los fines del derecho, derivación lógica de la misma distancia que constitucionalmente se mantiene entre el ejercicio del derecho y su finalidad, siempre que la reunión tenga un fin lícito<sup>12</sup>, el ET marca de forma implícita la importancia de un determinado fin para la admisibilidad

<sup>10</sup> Para un análisis más detallado y profuso de la conexión entre el derecho fundamental de reunión y los derechos de reunión reconocidos en la normativa laboral, me remito a la obra de referencia en la materia: Limón Luque, M.A., *Derecho de reunión y relaciones laborales. El derecho de asamblea en la empresa*, Consejo Económico y Social, Madrid 1995, págs.74 ss.

<sup>11</sup> Al respecto, el TC tiene afirmado que “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”. Cfr. STC 85/1988, de 28 de abril.

<sup>12</sup> Asimismo, la citada STC 85/1985, de 28 de abril, declaraba que la finalidad que tenga la reunión “no es más que un elemento externo al puro contenido del derecho, cuya función se reduce a legitimar el ejercicio de éste en atención a su licitud”.



de una asamblea en un espacio empresarial cerrado (requiriendo el art.79 la constancia del orden del día en la comunicación), sin olvidar que también desde la LOLS queda sobrentendida la finalidad sindical en las reuniones de los trabajadores afiliados.

Igualmente el elemento temporal se robustece en las asambleas que se celebran en lugares de trabajo, frente a las reuniones incluso desarrolladas por los mismos sujetos pero en espacios públicos, por cuanto en aquellas se someten a ciertas reglas de temporalidad apuntadas en el ET (fuera de horas de trabajo, cadencia de dos meses entre asamblea y asamblea con carácter general, etc.). Condicionamientos temporales que no juegan legalmente ni para las reuniones sindicales en lugares de trabajo (conforme a la LOLS) ni para el ejercicio del derecho de reunión en espacios públicos (según LO 9/83), más allá del propio factor temporal que acompaña de forma innata a aquél.

Y por último, es en definitiva el elemento locativo el que actúa de diferenciador marcando las peculiaridades de la asamblea frente al más general derecho de reunión, aun ejercido por los mismos sujetos (trabajadores), y en consecuencia sometiendo a la asamblea a un régimen jurídico diferenciado (el ET) del que ordena el derecho de reunión. La LO 9/83 excluye de su ámbito de aplicación las reuniones celebradas en espacios cerrados considerando el ámbito personal y privado en el que aquellas se manifiestan, pero donde tampoco se residencian las que tienen lugar en espacios cerrados que son propiedad de la empresa respecto de los cuales los trabajadores no tienen más derecho de uso y disposición que el concedido por el empresario y por unas normas (ET o LOLS) que imponen, aun sobre el derecho de éste último, aquel otro derecho de los trabajadores a reunirse en el lugar de trabajo, siempre y cuando se cumplan esos condicionantes subjetivos y finalistas indicados en el ET o en la LOLS.

La remisión de una a otras normas se opera pues desde la exclusión efectuada por la primera de aquellas reuniones celebradas, entre otras entidades, por sindicatos “en lugares cerrados, para sus propios fines y mediante convocatoria que alcance exclusivamente a sus miembros, o a otras personas nominalmente invitadas” (art.2 LO 9/1983), y la correlativa acogida por la normativa laboral de estas otras reuniones de perfil laboral y sindical, tanto por sus sujetos organizadores y participantes como por su finalidad específica (ET y LOLS).

Así pues, desde el planteamiento normativo, las reuniones de titularidad y ejercicio por los trabajadores celebradas en lugares cerrados de propiedad empresarial, no se someten a las reglas de identificación y ejercicio del derecho de reunión que se mencionan en la LO 9/1983 (por ejemplo, que es reunión la concurrencia de más de 20 personas), ni tampoco a los condicionamientos derivados directamente del art.21 CE en su interpretación constitucional. Reglas normativas y pautas interpretativas que, en lectura inversa, sí se impondrían no solo a las reuniones celebradas y/o convocadas por sindicatos, para sus propios fines, pero efectuadas en lugares no cerrados y con alcance no limitado en cuanto a

participantes, sino también en general a aquellas reuniones cuyos organizadores, promotores o participantes mayoritarios sean trabajadores con fines igualmente de defensa o reivindicación de sus derechos e intereses sociolaborales, y que se desarrollen igualmente en espacios no cerrados.

Más aun, las reuniones con estos rasgos de identificación que más problemas de protección y confrontación pueden originar son aquellas que se expresan en la modalidad de manifestación, esto es, las que dejando de lado su aspecto estático (propio de actos de concentración como modalidad también del derecho de reunión) se caracterizan por la nota de su movilidad ocupando espacios públicos abiertos. Su complejidad deriva, como es patente, de la necesidad de hacer compatible el derecho de reunión de un grupo de personas, usando espacios de titularidad pública, con el derecho de movilidad del resto de ciudadanos<sup>13</sup>.

Y en este escenario “público” de reuniones/manifestaciones de perfil laboral así identificadas por quienes son sus organizadores, participantes y sus fines específicos, es donde ha de incluirse el análisis particularizado de la afectación o influencia que sobre el ordenamiento jurídico español, y en particular sobre las resoluciones judiciales, pueda estar desarrollando en su caso la doctrina de TEDH recaída en torno al derecho de reunión contemplado en el art.11 del CEDH, centrando dicho análisis en la identificación de espacios interpretativos comunes o por el contrario distantes en la conformación jurídica del derecho de reunión protegido en su dimensión específicamente laboral. A tal fin, coincidiendo en la relevancia del derecho de reunión y en la máxima protección dispensada, tanto por el sistema jurídico español, en virtud de su rango constitucional, como por el CEDH y el TEDH, por su expresión como derecho humano, el foco de atención de un análisis referencial entre uno y otro ámbito jurídico debe situarse en los elementos y factores que rodean el ejercicio del derecho de reunión y que terminan formando parte de su ámbito protegido y garantizado.

### **3. ELEMENTOS DELIMITADORES Y LIMITADORES DEL EJERCICIO DEL DERECHO DE REUNIÓN**

#### **3.1. Marco general de restricciones del derecho y condiciones de ejercicio**

El derecho de reunión, tanto desde su contemplación jurídica española como desde el CEDH, se somete a una inicial y más que básica condición de admisibi-

<sup>13</sup> El elemento de movilidad presente en el derecho de manifestación, como vertiente del derecho de reunión, “resulta determinante pues, de un lado, parece implicar una menor intensidad en la ocupación de las vías públicas –el carácter intrínsecamente dinámico de la manifestación impide, en principio, una ocupación exclusiva y excluyente del espacio público más allá del tiempo necesario para recorrer todo el itinerario marcado– pero, por otro, incide directamente en el derecho de circulación de otros ciudadanos, pudiendo ocasionar interrupciones o paralizaciones del tráfico rodado”. Cfr. STC 193/2011, de 12 de diciembre.

lidad: el carácter pacífico (art.11 CEDH) y no armado (añadiendo el art.21 CE) de la reunión entendida como general agrupación de personas. Un carácter que se requiere presente no solo desde su inicial programación u organización incluyendo su fin perseguido, sino también durante el curso y desarrollo de la misma. En suma, en todas las fases de ejercicio del derecho mismo.

Si bien el calificativo de pacífica se predica de cualquier modalidad en que se exprese el derecho de reunión, ya sea en espacios privados o en públicos, ya sea en modo estático o en movilidad (manifestación), lo cierto es que resulta más exigible cuanto más riesgo se corre de perder ese nota y paralelamente de poner en peligro los derechos o intereses de terceros. Probabilidad de riesgo que sin duda acaece en concentraciones o manifestaciones de cierta entidad numérica de participantes, que tienen lugar en espacios públicos, especialmente en los de mayor afluencia ciudadana, y con la influencia añadida que puede tener la finalidad o el objetivo buscado por los organizadores de la reunión/manifestación pública. No ha sido pues por causalidad que el TEDH se ha enfrentado en cierto número de ocasiones al enjuiciamiento de eventuales restricciones sobre el derecho de reunión supuestamente justificadas en actuaciones violentas llevadas a cabo durante su ejercicio, debiendo marcar el tribunal la frontera de lo que resulta o no protegible por el art.11 del Convenio en función de lo que se considere o no como ruptura del carácter pacífico de la reunión.

Al respecto, el TEDH ha afirmado con rotundidad que “las garantías del art.11 no se aplican a las reuniones o manifestaciones donde los organizadores o los participantes tienen intenciones violentas<sup>14</sup>, incitan a la violencia o niegan los cimientos de la sociedad democrática”, de modo que en casos de participación de manifestantes en actos de violencia, “las injerencias en el derecho de reunión están, en principio, justificadas para la prevención del desorden o el delito y para la protección de los derechos y libertades de los demás”<sup>15</sup>. Sin embargo, esta exclusión del ámbito de garantía del art.11 también se interpreta restrictivamente desde la jurisprudencia del propio TEDH con el objetivo de preservar el ejercicio del derecho reconocido, entendiendo por ejemplo que aun con una alta probabilidad de actos violentos en el curso de una manifestación, y que además escaparían al control de quienes lo organizan, ello no justificaría que se calificara como no pacífica, de modo que las medidas restrictivas que se adoptaran en tales casos

<sup>14</sup> Teniendo en cuenta que, de conformidad con criterios del TEDH, la carga de la prueba sobre las intenciones violentas de los organizadores de una manifestación recae sobre las autoridades nacionales. Cfr. *Christian Democratic People's Party v. Moldavia* núm. 25196/04, §23, de 2 de febrero de 2010.

<sup>15</sup> Casos *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*, núms. 29221/95 y 29225/95, §77, de 2 de octubre de 2001; *The United Macedonian Organisation Ilinden and Ivanov v. Bulgaria*, núm. 44079/98, § 99, de 20 de octubre de 2005; *Sergey Kuznetsov v. Rusia*, núm. 10877/04, §45, de 23 de octubre de 2008; *Alekseyev v. Rusia*, núms. 4916/07, 25924/08 y 14599/09, §80, de 21 de octubre de 2010; *Fáber v. Hungría*, ya citado, §41; *Gün y Otros v. Turquía*, núm. 8029/07, §70, de 18 de septiembre de 2013.

por las autoridades competentes habrían de someterse a su conformidad bajo los parámetros interpretativos del propio art.11 del Convenio<sup>16</sup>. Asimismo, y en la medida en que el derecho de reunión es de titularidad individual pero de ejercicio colectivo, el TEDH ha declarado como protegible el derecho de reunión ejercitado por el individuo que participa de forma pacífica en una reunión a pesar de actos de violencia cometidos por otros participantes<sup>17</sup>.

Unas pautas interpretativas éstas que podrían perfectamente acogerse a la hora de resolver determinadas conductas surgidas también con motivo o ocasión de reuniones ya sean espontáneas u organizadas, desarrolladas en espacios públicos, por lo general cercanos a los lugares de trabajo, y que tienen lugar como parte de las acciones que se ejercitan durante una huelga o en el curso de modalidades diferentes de expresión de un conflicto laboral. Y ello a pesar de que entre nosotros determinadas actuaciones limitativas o restrictivas de las autoridades competentes hacia las concentraciones o agrupaciones de trabajadores bajo la forma de piquetes informativos, se enjuician conforme a parámetros referenciales bien distintos, esto es, desde la protección del derecho de huelga en confrontación con otros derechos e intereses protegibles, pero sin incorporar el propio derecho de reunión como elemento a considerar en la interpretación y resolución de tales supuestos conflictivos<sup>18</sup>.

Fuera de los espacios públicos, la ruptura del carácter pacífico de una reunión desarrollada bajo la modalidad de asamblea en lugares de trabajo, conlleva la imposibilidad de que se celebre otra hasta la reparación de los daños ocasionados por las alteraciones ocurridas en la reunión (art.78.1 ET) al margen de la eventual exigencia de responsabilidad a organizadores y/o participantes de reuniones violentas, incluyendo acciones disciplinarias. Tratándose de reuniones celebradas por trabajadores afiliados a un sindicato en el lugar de trabajo, a pesar de la ausencia en la LOLS (art.8) de referencias similares a las dispuestas en el ET, no cabe duda de que el derecho de libertad sindical no ampara actuaciones o comportamientos violentos contra las personas o bienes que pudieran producirse en el curso de aquellas reuniones de perfil sindical, de donde también en paralelo la empresa podría negarse a que se celebraran nuevamente reuniones hasta la asunción de responsabilidad y total reparación de daños causados.

Por lo demás, sobre esta base común de la naturaleza pacífica de una reunión en sus variantes de asamblea, concentración o manifestación, tanto desde la pro-

<sup>16</sup> Caso *Schwabe y M.G. v. Alemania*, ya citado, §§104 y 105, analizando la medidas de detención de dos participantes en una manifestación contra la reunión del G8 en Alemania, cuando portaban pancartas con las inscripciones “Freedom for all prisoners” y “Free all now”. El TEDH afirmó que “el hecho de que la policía esperara actos violentos por parte de grupos extremistas, no derivaba en que esas manifestaciones pacíficas perdieran la protección del art.11, y tampoco se demostró por las autoridades que los denunciante tenían la deliberada intención de incitar a otros a la violencia”.

<sup>17</sup> Caso *Ziliberberg v. Moldavia*, núm. 61821/00, de 4 de mayo de 2004; Caso *Primov y Otros v. Rusia*, núm. 17391/06, §155, de 12 de junio de 2014.

<sup>18</sup> La STC 69/2016, de 14 de abril, tras referenciar doctrina anterior al respecto, es buen ejemplo de esta línea interpretativa.

yección española como desde la europea se admite la posibilidad de someter tal derecho a una serie de condicionamientos que pueden restringir su ejercicio, aun cuando diverge el escenario de actuación del derecho donde dichas restricciones podrían operar.

En efecto, desde la orilla española, el art. 21.2 CE acoge el condicionamiento de una comunicación previa a la autoridad competente y la posibilidad de prohibir reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones; previsión acogida y ordenada a su vez en los arts. 8 a 11 de la LO 9/83. Se identifican así pues unas concretas modalidades de ejercicio del derecho para someterlas a condiciones limitativas o impeditivas, a diferencia de lo que acontece desde la orilla europea donde el CEDH prevé también la posibilidad de someter el derecho de reunión a restricciones pero sin antes haberlo asociado a elemento delimitador alguno, es decir, para el Convenio es el derecho en general el que puede quedar sometido a restricción, sin importar elementos funcionales, personales o locativos que puedan calificarlo.

En este punto, el CEDH amplía el posible campo de intervención con efectos restrictivos sobre el derecho de reunión, respecto del que se delimita conforme al orden constitucional español. Obviamente tal circunstancia no arrastra como efecto derivado una habilitación a que entre nosotros todo derecho de reunión, cualquiera que sea la forma o modalidad en que se manifieste, se someta a condiciones que puedan llegar a tener un alcance restrictivo en su ejercicio. Sin embargo, dada la general proyección con la que se contemplan las posibles restricciones del derecho de reunión desde el CEDH, debe coincidir en que la doctrina emanada por el TEDH en interpretación de aquellas, debe inspirar el completo tratamiento que desde el sistema jurídico español se dispensa al derecho de reunión, ya sea en relación a las condiciones impuestas a su ejercicio en espacios públicos por derivación de la LO 9/83, como respecto de aquellas que directa o indirectamente, y en virtud de normativa específica, se asocian a otras variantes o modalidades de expresión del derecho de reunión, entre las que sin duda se sitúan las ejercitadas bajo el ámbito de ordenación del ET y de la LOLS, e incluso del RDL 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo, tratándose de agrupaciones de trabajadores en escenarios de huelga.

Con esta premisa, resulta pues necesario identificar esas posibles circunstancias mencionadas en el CEDH que pueden restringir un derecho de reunión, sean cuales sean los elementos que lo identifiquen, en interpretación efectuada por el TEDH, habida cuenta de su obligada proyección entre los Estados ratificantes, y en evitación de que cada ordenamiento jurídico nacional presente un cuadro de diversas tonalidades en cuanto a condicionamientos o requerimientos impuestos al derecho de reunión. El punto de partida desde el planteamiento europeo es que todas las posibles restricciones del mismo deben también responder a pautas de común entendimiento y aceptación. Tal es la línea ideológica y funcional que se

sitúa tras la mención expresa a las circunstancias limitativas del derecho de reunión (y por igual al de asociación) que resultan aceptables de conformidad con el art.11.2 CEDH: *No se impondrán restricciones al ejercicio de estos derechos que no sean los prescritos por la ley y sean necesarios en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o la seguridad pública, para la prevención del desorden o el delito, para la protección de salud o moral o para la protección de los derechos y libertades de los demás.*

Un listado cerrado pero de aparente expresión amplia de posibles causas que actúan a modo de fines legítimos de una restricción del derecho de reunión<sup>19</sup>, y que sin embargo cabe reconducir a dos condiciones de general enunciado y de presencia simultánea o conjunta: sometimiento al principio de legalidad y debido respeto a otros intereses protegibles en una sociedad democrática. Claro está que para cumplir su misión el art.11.2 del Convenio requiere apoyarse en la delimitación concreta tanto de los términos legales que acojan posibles circunstancias limitativas del derecho de reunión, como de aquellos intereses cuya preservación se imponga por encima del ejercicio del derecho de reunión. A tal efecto, sus posibles restricciones, a pesar de su eventual cobertura por tales condicionamientos, se someten a una obligada contemplación restrictiva tanto para los Estados ratificantes del Convenio como para la labor interpretativa y resolutoria del propio TEDH. En tal sentido, éste último parte de la premisa de que el derecho de reunión, en la medida en que constituye uno de los pilares de la sociedad democrática, se somete a un número de excepciones que han de ser estrechamente interpretadas, debiendo ser convincente la necesidad de una limitación a tal derecho<sup>20</sup>.

Sobre esta base, se respeta el no ilimitado pero sí cierto margen de apreciación de los Estados ratificantes del CEDH en acoger las restricciones a los derechos y libertades garantizados por aquél<sup>21</sup>. Ahora bien, paralelamente y de forma complementaria, se asume el papel del TEDH de controlar y resolver esa compatibilidad entre la necesaria garantía de ejercicio del derecho y la admisibilidad de restricciones al mismo, en atención a las circunstancias de cada caso, de modo que a la luz de éstas se ha de constatar si las medidas restrictivas del derecho de reunión adoptadas por las autoridades nacionales perseguían un objetivo legítimo, respondían a una necesidad social, resultaban proporcionales a dicho objetivo y si en definitiva los motivos aducidos para justificar tales medidas eran pertinentes y suficientes<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Asimismo, Bilbao Ubillos, J.M<sup>a</sup>, “Las libertades de reunión y asociación...”, op.cit., pág. 571, con cita comentada del caso *Sudiropoulos y otros. v. Grecia*, núm. 26695/9 , § 40 de 10 de julio de 1998, donde el TEDH reitera la consideración de que se trata de un listado cerrado de excepciones que debe interpretarse de manera estricta.

<sup>20</sup> Caso *Frumkin v. Rusia*, ya citado, §93.

<sup>21</sup> Caso *Barraco v. Francia*, ya citado, §42.

<sup>22</sup> Entre otros, casos *Coster v. Reino Unido* núm. 24876/94, §104, de 18 de enero de 2001; *Ashughyan v. Armenia*, núm. 33268/93, §89, de 17 de julio de 2008; *Kasparov y otros v. Rusia*, núm. 21613/07, §86, de 3 de octubre de 2013; *Frumkin v. Rusia*, citado, §94.

En concreto, el TEDH somete las restricciones o injerencias del derecho de reunión a un triple test: en primer lugar, si están prescritas por ley; en segundo lugar, si la previsión legal que las acoge persigue un legítimo objetivo tal como está definido en el art.11.2 del CEDH; y en tercer lugar, si resultan necesarias en una sociedad democrática. A la vista de este particular tratamiento interpretativo y resolutorio del TEDH en relación al ejercicio del derecho de reunión y a sus posibles y admisibles restricciones, es necesario proceder a dos tipos de operaciones analíticas. En primer lugar, destacar si tal contemplación desde el TEDH se acomoda o diverge de la interpretación y aplicación judicial que en España recibe el derecho de reunión. Y en segundo lugar, entrar en el mayor detalle de operatividad de esas expresiones generales del art.11 del Convenio que actúan como fines legítimos justificantes de posibles restricciones al derecho de reunión, en supuesto paralelismo a la actuación, con igual naturaleza y finalidad, del orden público en el sistema jurídico español.

### **3.2. Restricciones previstas legalmente: sometimiento al principio de legalidad**

#### *3.2.1. Desde el planteamiento del TEDH: la necesaria cobertura legal de las restricciones*

Ante un caso de denunciada interferencia o injerencia contra el ejercicio del derecho de reunión, el primer elemento a enjuiciar por el TEDH es si tal interferencia es o no legal, reforzando así la necesaria cobertura por ley de aquellas medidas que pudieran tener un alcance limitativo o impeditivo de tal derecho, y en evitación de decisiones adoptadas por autoridades competentes que no cuenten con una norma de derecho interno que le proporcione un apoyo legal, contemplado pues éste desde su perspectiva más material que formal<sup>23</sup>.

En este punto, como no podría ser de otro modo, se parte de un amplio margen de apreciación por los Estados contratantes en la fijación de los condicionamientos legales que someten el derecho de reunión y en suma restringen su libre ejercicio, pero con la clara advertencia expresada por el TEDH de que tales restricciones previstas por la ley han de perseguir uno o varios de los fines legítimos mencionados en el apartado 2 del art.11 CEDH<sup>24</sup>. De hecho, esta particular sede se muestra bastante reacia a una reglamentación de gran alcance sobre el derecho

<sup>23</sup> Por lo demás, y desde iniciales pronunciamientos, el TEDH ha reiterado que la expresión “prevista por la ley” recogida en el art.11 del Convenio, no solo requiere que la medida restrictiva tenga un fundamento en la legislación interna nacional, sino también alude a la calidad de la ley en cuestión, de modo que debe ser accesible a sus destinatarios y estar formulada con la suficiente precisión que permita al ciudadano adecuar su conducta y prever, de una manera razonable, las consecuencias de un acto determinado. Cfr. Caso *The Sunday Times v. Reino Unido*, núm. 6538/1974, §49, de 26 abril de 1979.

<sup>24</sup> Caso *Djavit An v. Turquía*, ya citado, §63.

de reunión que pudiera terminar por restringir su ámbito y ejercicio, poniendo así continuamente el foco de atención en la idoneidad de leyes con reglas básicas que definan claramente las circunstancias u condiciones que limitarían el libre ejercicio del derecho de reunión a la luz de esas menciones recogidas en el art.11.2 del Convenio<sup>25</sup>. Entre esas posibles limitaciones, la previsión según norma nacional de un requisito como la necesidad de una comunicación y/o autorización, pasa ampliamente el test de corrección para el TEDH, apuntando su acomodo al art.11 del Convenio<sup>26</sup>. Y aun cuando la ausencia de ese requisito deviene en una reunión ilegal, el Tribunal también ha considerado que tal situación de ilegalidad no justifica una infracción del derecho de reunión cuando ésta se condujera de forma pacífica y sin evidencias de peligro para el orden público<sup>27</sup>.

Desde el TEDH se trata de evitar no solo que las decisiones adaptadas por las autoridades competentes con efectos restrictivos en el ejercicio del derecho de reunión carezcan de apoyo legal, sino además fundamentalmente que las prescripciones legales nacionales no sobrepasen las líneas rojas de restricción marcadas por el CEDH. Y de hecho, ésta es la derivación más habitual que cae bajo el enjuiciamiento del TEDH, por cuanto de ordinario se dirige a contemplar la adecuación de medidas, actuaciones o decisiones adoptadas por autoridades competentes que terminan causando un efecto restrictivo en el ejercicio del derecho de reunión. Difícilmente el TEDH analiza una posible restricción que no quede amparada directa o indirectamente en una ley<sup>28</sup>, mientras que lo habitual es enjuiciar interferencias del derecho de reunión/manifestación causadas por decisiones de autoridades nacionales competentes, ya sea de orden gubernativo (prohibición

<sup>25</sup> A tal efecto debe resaltarse la importancia de las denominadas *Guidelines on freedom of peaceful assembly*, adoptadas en 2007 a iniciativa de la Oficina para las Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (ODIHR) de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), en colaboración con la Comisión para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia) del Consejo de Europa. <https://www.osce.org/odihr/73405?download=true>. Estas guías surgen precisamente de la constatación de la escasa orientación disponible para legisladores y autoridades competentes sobre como puede regularse el derecho de reunión, y de la variedad de enfoques con los que se regula el derecho de reunión a lo largo de Europa, con Estados en los que tal derecho aun no forma parte de la rutina de una democracia pluralista y en otros donde se contempla con tal celo y regulación que su ejercicio queda sumamente limitado. De ahí la propuesta de ofrecer a los Estados participantes de la OSCE y a los miembros del Consejo de Europa, una serie de directrices a modo de buenas prácticas que les ayude a garantizar que su legislación sobre el derecho de reunión cumpla con las normas europeas e internacionales y los propios compromisos de la OSCE, y de esto modo conseguir cierta uniformidad en los enfoques con los que se regula el derecho de reunión entre los diversos países europeos.

<sup>26</sup> “No es contrario al espíritu del art.11 si por razones de orden público o seguridad nacional, a priori, una parte contratante exige que la celebración de reuniones se sujete a autorización”. Cfr. Caso *Oya Otoman v. Turquía*, núm.74552/01, §37, de 5 de diciembre de 2006.

<sup>27</sup> Caso *Cisse v. Francia*, núm. 51346/99, de 9 de abril de 2002, §50, seguida también por *Oya Otoman v. Turquía*, citado, §39.

<sup>28</sup> Entre estas excepciones, caso *Yverentsov v. Ucrania*, núm. 20372/2011, §55, de 11 de abril de 2013, admitiendo la ausencia de una norma que regulara el derecho de reunión y que constituyera la base para ordenar una medida de disolución de la manifestación y detención de su convocante, “de donde la injerencia con el derecho del demandante a la libertad de reunión pacífica no estaba prescrita por la ley”.



o disolución de manifestaciones, cambio en el trazado, detención de participantes, etc.) o judicial (encausamiento y penalización de organizadores o manifestantes) que pueden no responder a un fin legítimo.

Siendo así, en el enjuiciamiento de los casos ante el TEDH los Estados ratificantes no tienen que demostrar la justificación o necesidad de una ley que acoja una restricción, sino tan solo su sometimiento a la legalidad, esto es que en base a una ley se ha adoptado una medida que persiguiendo un fin legítimo, tiene como efecto la limitación o prohibición de una reunión/manifestación. Como bien se ha señalado, la identificación concreta de los fines que pueden recibir ese calificativo de legítimos no es un interrogante que pueda resolverse conforme a cláusulas abiertas<sup>29</sup>, y sin embargo son de extrema indeterminación y abstracción las menciones acogidas en el Convenio y que actúan como marco de fines admisibles (legítimos, en el lenguaje del TEDH) que pueden restringir el ejercicio del derecho de reunión, forzando así a los Estados a probar el encaje de sus supuestas medidas restrictivas, aun previstas legalmente, en uno o varios de tales fines.

### *3.2.2. Desde el planteamiento jurídico español: la acogida legal de supuestas o posibles restricciones*

En esta otra orilla del análisis, surge de inmediato el examen valorativo que pudiera merecer la exigencia de una comunicación previa, que no autorización en dictado imperativo del art.21 CE. Desde el inicial acomodo de un condicionamiento como éste al ámbito protector del art. 11 del CEDH en interpretación, como se ha visto, del propio Tribunal de Estrasburgo, su radio de operatividad se encuentra limitado, imponiendo tal comunicación previa únicamente a las reuniones y manifestaciones que transcurren en lugares de tránsito público, tal como se precisa en el mismo precepto constitucional y se desarrolla en la LO 9/83, incluyendo pues aquellas reuniones o manifestaciones de perfil laboral que cumplen tal nota de expresión y ubicación pública. Sin embargo, la exigencia de comunicación previa también aparece en otras variantes de ejercicio de derecho de reunión insertas en ordenaciones legales de naturaleza más específica en el ámbito laboral.

En efecto, para la celebración de una asamblea en el lugar de trabajo, como particular modalidad del derecho de reunión, el ET reclama la necesidad de una comunicación previa al empresario. Exigencia lógica y razonable desde la consideración de que la asamblea se desarrolla en un espacio privado de propiedad de un tercero (el empleador) y que a pesar de ello la norma le sustrae la facultad de

<sup>29</sup> Valdés Dal-Re, F., “Libertades de reunión y asociación. Artículo 11 del CEDH”, en AA.VV. *La garantía 137.a Social Europea*. Comares, Granada, 2017, pag. Consejo de Europa. *El Convenio Europeo democrático y otros se orden con tal ceia multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa. El Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea*. Ed. Comares, Granada, 2017, pág. 139.

prestar su consentimiento para privilegiar inicialmente el ejercicio del derecho de reunión de los trabajadores<sup>30</sup>. Los condicionamientos lógicamente derivan de la necesidad de que el derecho de unos a la reunión/asamblea sea compatible con los derechos e intereses del empleador. De ahí la exigencia de que el empresario reciba comunicación anticipada de la celebración de la asamblea y en la que consten la indicación de los convocantes, así como la de aquellas personas no pertenecientes a la empresa que tengan prevista su asistencia, y la mención expresa al orden del día (arts. 77 y 79 ET). Datos todos ellos que permitirán reflejar en su caso la naturaleza y finalidad laboral de una asamblea que la empresa habrá de tolerar y facilitar por mor de un derecho (el de reunión) que la norma hace primar sobre el suyo propio (de propiedad y disposición de los espacios de trabajo). Por lo demás, esa comunicación cumple una función preventiva por cuanto permite que el empleador y la presidencia de la asamblea puedan adoptar de forma conjunta y de manera anticipada aquellas medidas que resultaran necesarias para evitar perjuicios en la actividad ordinaria de la empresa (art.77.1 in fine ET).

Igual función se predica respecto de la previa notificación al empleador de las reuniones celebradas por los trabajadores afiliados a un sindicato, tal y como se contempla en el art.8.1 de la LOLS, a los fines pues de comprobar su adecuación a los condicionamientos de tiempo (fuera de las horas de trabajo) y lugar (espacios de la empresa o centro) marcados por la norma, en busca de igual armonización con los derechos e intereses empresariales. No obstante, en este particular supuesto la primacía del derecho de reunión de los trabajadores se ve reforzada por su vinculación con el derecho fundamental de la libertad sindical<sup>31</sup>, de donde los condicionamientos legales a su ejercicio son menores, como así se deduce por la falta de indicación de exigencias formales (convocatoria expresa y contenido detallado, indicación de participantes, etc.) y temporales (periodo de anticipación a la celebración de reuniones, o número de las que puedan celebrarse) que sí aparecen en las reuniones /asambleas ordenadas en el ET.

Distintas circunstancias presentan las reuniones / manifestaciones que puedan celebrarse en un escenario de huelga, y que a pesar de no contar con una contemplación expresa en la normativa específica (RDL 17/1977, de 4 de marzo, de relaciones de trabajo), sí quedan asociadas a la facultad de los trabajadores en huelga de “hacer publicidad de la misma, en forma pacífica” (art.6.6 de dicho texto legal),

<sup>30</sup> Se coincide así con Limón Luque, M.A. *Derecho de reunión y relaciones laborales*, op.cit., pág. 116, al indicar cómo el derecho de reunión de los trabajadores en la empresa se ve como una limitación que el legislador ha establecido a la hora de diseñar el derecho de propiedad en la empresa, formando parte de esa “función social” como límite interno al derecho constitucional de propiedad.

<sup>31</sup> Recuérdese al respecto la doctrina constitucional que declara cómo el derecho de celebrar reuniones a las que concurren los afiliados al sindicato que las convoque, con el objeto de desarrollar los fines propios del sindicato, forma parte indiscutible del derecho de sindicación. Por todas, STC 91/1983, de 7 de noviembre. Afirmándose de forma complementaria que el derecho de reunión en el específico ámbito sindical es el soporte instrumental para el ejercicio de otros derechos, especialmente el de información. Cfr. SSTC 94/1995, de 19 de junio, y 168/1996, de 29 de octubre.

como una forma de dar a conocer al público en general la situación de huelga, sus motivos y finalidad perseguida. En la medida pues en que tales agrupaciones de trabajadores en huelga, organizados para cumplir dicha finalidad, se localizan en espacios públicos, aunque en entornos habitualmente cercanos a la empresa, tales reuniones podrían insertarse en el ámbito de aplicación de la Ley 9/83 y con ello someterse a los condicionamientos allí contemplados. Como se ha dicho, al art. 21 de CE y a su normativa de desarrollo les resulta indiferente cual sea la finalidad o el motivo de una reunión o manifestación a los efectos de poder imponer ciertas restricciones a su ejercicio, de tal modo que cuando una agrupación de trabajadores en huelga traspase los espacios privados del lugar de trabajo para situarse en lugares de tránsito público donde aquella agrupación pudiera interferir con derechos e intereses de terceros, y atentara al más general orden público, con peligro para personas y bienes (tal como reza el art.21.2 CE), esa particular y específica modalidad de reunión podría quedar incluso ser disuelta y declarada prohibida. La cobertura formal y funcional que el derecho de huelga pudiera otorgar a estas modalidades de expresión del derecho de reunión con una finalidad de dar publicidad de la misma, no le proporciona ningún elemento de refuerzo frente al general tratamiento que la norma dispensa a las reuniones/manifestaciones en lugares de tránsito público, ni tampoco matiza la interpretación que deba darse a la alteración del orden público que posibilita la adopción de medidas restrictivas del derecho de los trabajadores a reunirse para dar a conocer a terceros en general las circunstancias de la huelga. Recuérdese al respecto la interpretación del TC sobre el alcance del derecho de huelga, que si bien legitima la participación activa en la misma, realizando acciones para provocar la adhesión y simpatía de otros trabajadores y ciudadanos en general, incluyendo los piquetes informativos<sup>32</sup>, sin embargo en modo alguna abarca “todas las posibles finalidades pretendidas y menos aun el de todas las clases de acción directa de los trabajadores”<sup>33</sup>, por lo que quedan fuera de la tutela del derecho las coacciones, amenazas, insultos, o el ejercicio de actos de violencia sobre terceros para perseguir sus fines<sup>34</sup>.

Finalmente, y con carácter general toda manifestación convocada con motivo de huelga o con ocasión de otras circunstancias de reivindicación y defensa de intereses sociolaborales de la clase trabajadora que se desarrollara por lugares de tránsito público y en la que participaran tanto trabajadores en huelga como terceros simpatizantes en apoyo o solidaridad, quedan sometidas a las prescripciones de la LO 9/83, y en concreto al requisito de cumplimentar una comunicación previa, que no autorización, a la autoridad gubernativa correspondiente, a los fines de desarrollar una función de control y protección del correcto ejercicio del

<sup>32</sup> STC 137/1997, de 21 de julio

<sup>33</sup> STC 11/1981, de 8 de abril.

<sup>34</sup> Entre otras, STC 332/1994, de 19 de diciembre; ATC 158/1994, de 9 de mayo; STC 37/1998, de 17 de febrero; y más recientemente, recogiendo tal doctrina, la STC 69/2016, de 14 de abril.

derecho de reunión/manifestación, así como el de otros derechos que pudieran verse afectados<sup>35</sup>.

Esta es la idea preventiva de control público que subyace no solo en la exigencia de que los promotores u organizadores de la reunión/manifestación incorporen en esa comunicación, como datos informativos, las medidas de seguridad previstas por aquellos, sino también en la misma previsión de que tales medidas sean solicitadas por la autoridad gubernativa de modo específico o complementario tras recibir la comunicación. Ésta constituye así la cobertura legal para someter a vigilancia la reunión y/o manifestación antes y durante su ejercicio, y la que en definitiva admitiría y justificaría que aquel derecho quedara restringido en su ejercicio, bien limitado (por modificaciones en su organización) o bien imposibilitado (al quedar prohibido) en atención a la debida protección de otros derechos o intereses con los que aquel puede oponerse, de modo que tras esa inicial comunicación pueden aparecer y eventualmente justificarse restricciones que aparezcan como legítimas, necesarias y proporcionales.

Ahora bien, si no se produce tal comunicación o no se efectúa con los tiempos de antelación previsto, debe recordarse que el TEDH sigue manteniendo un principio de favorecimiento del derecho de reunión, aun en situación de ilegalidad por incumplimiento de un requisito previsto legalmente, de modo que si la concentración o manifestación así celebrada se conduce por pautas no violentas y sin prueba evidente de peligro al orden público, los actos de las autoridades competentes dirigidas a disolver el acto (incluso con recurso a la fuerza) se considerarían desproporcionados y no necesarios para la prevención de alteraciones públicas y la protección ciudadana<sup>36</sup>. Una doctrina que sin duda no debe ser olvidada por las autoridades competentes ante actos públicos en ejercicio del derecho de reunión que o no han sido comunicados formalmente o han sido prohibidos expresamente por aquellas, por cuanto además revela la centralidad de la alteración o peligro al orden público, pero siempre bajo el foco del análisis valorativo de las circunstancias concurrentes, como a continuación se verá.

### **3.3. La restricción del derecho de reunión por la preservación de la democracia y el orden público**

#### *3.3.1. El planteamiento del TEDH del carácter necesario y “democrático” de la restricción*

Como se indicaba, el apartado 2 del art.11 del CEDH acoge una serie de expresiones o términos alusivos a intereses, derechos o libertades cuya protección, ga-

<sup>35</sup> El deber de comunicación es “tan solo 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”. Cfr. STC 66/1995, de 8 de mayo.

<sup>36</sup> Caso *Oya Ataman v. Turquía*, citado, §§ 41 a 43.

rantía o preservación puede aducirse como justificación para generar restricciones de orden limitativo o impeditivo en el ejercicio del derecho de reunión. Sin duda, la seguridad nacional, la seguridad pública, la prevención del desorden o el delito, o la protección de la salud o la moral, así como la de los derechos y libertades de los demás, pueden y deben situarse en una posición elevada de salvaguardia y defensa fáctica y jurídica, amparándolos aun ante el ejercicio de otros derechos por muy básicos y esenciales que sean, incluyendo éste de reunión reconocido internacionalmente como derecho humano (y acogido constitucionalmente entre nosotros). Y se entiende que tales referencias superiores puedan restringir tal derecho solo en tanto en cuanto así resulte necesario en una sociedad democrática.

Es decir, no se trata de anteponer sistemáticamente tales derechos e intereses a la libertad de reunión, sino solo en la medida en que tal supremacía y mayor valor de unos sobre otro venga requerido en una sociedad democrática. Desde el reconocimiento del derecho de reunión, junto con los de expresión y asociación, como pilares de una sociedad democrática, destinado a garantizar sus valores, el propio Convenio erige la propia noción de sociedad democrática en parámetro de valoración de las medidas adoptadas para limitar el ejercicio de tales libertades<sup>37</sup>. Aun considerando la enorme indeterminación apriorística de tal noción referencial, el propio TEDH ha intentado ofrecerle ciertos contornos definitorios que dejan aun bordes abiertos, pues difícilmente cabe concretar la “necesidad social apremiante” a la que debe responder una interferencia para admitirla dentro de la expresión “necesaria en una sociedad democrática”<sup>38</sup>, si no es asumiendo que los Estados contratantes cuentan con cierto margen de apreciación al evaluar si existe tal necesidad, si bien mano a mano con la supervisión europea<sup>39</sup>.

Es decir, el propio orden y funcionamiento de una sociedad democrática se configura así como un elemento hermenéutico y referencial para justificar unas restricciones o injerencias al derecho de reunión, que no resiste el riesgo evidente de someter la conjugación y expresión concreta de la operación interpretativa a los principios y reglas de actuación de quienes aparecen como valedores de una sociedad democrática en cuestión. Sin embargo, el TEDH no puede enjuiciar las medidas o actuaciones presuntamente restrictivas o limitativas del derecho de reunión adoptadas en algunos Estados, a la luz de su particular modelo democrático, sino antes bien bajo el prisma de generales requerimientos democráticos que conformen un sustrato justificativo uniforme de común aceptación. Es esta una base bien construida sobre una relación entre democracia y Convenio que el TEDH no ha cesado de reforzar: partiendo de que el propio preámbulo del Convenio enuncia que los Estados europeos tienen en común un patrimonio de

<sup>37</sup> En tal sentido, Valdés Dal-Re, F., “Libertades de reunión y asociación. Artículo 11 del CEDH”, op.cit., pág.137.

<sup>38</sup> Caso *Körtvélyessy v. Hungría*, núm. 7871/10, § 25, 5 de abril de 2016.

<sup>39</sup> *Ibidem*, *Körtvélyessy v. Hungría*, § 25.

ideales y de tradiciones políticas, de respeto a la libertad y de preeminencia del Derecho, el Tribunal ha visto en este patrimonio común los valores subyacentes al Convenio, estando destinado a salvaguardar y promover los ideales y valores de una sociedad democrática. Mas aun, y en concreto, en tanto que “la democracia representa, sin ninguna duda, un elemento fundamental del orden público europeo y es el único modelo político contemplado por el Convenio y compatible con él”, la única necesidad capaz de justificar una injerencia en el derecho de reunión (o cualquiera de los previstos en los artículos 8 a 11 del Convenio) es “aquella que puede reclamarse de la sociedad democrática”<sup>40</sup>.

En definitiva, siendo el derecho de reunión unos de los pilares de una democracia y de los principios participativos de ésta, las restricciones a su ejercicio solo pueden derivar del mismo respeto al sistema democrático, de las exigencias de funcionamiento de un régimen verdaderamente democrático. Afirmando que la esencia de la democracia es su capacidad para resolver problemas a través del debate abierto, el propio TEDH no ha dejado pasar la oportunidad de afirmar que también se pondría en peligro esa democracia si se adoptan por las propias autoridades públicas “medidas preventivas radicales destinadas a reprimir la libertad de reunión fuera de los casos de incitación a la violencia o el rechazo a los principios democráticos”<sup>41</sup>, simplemente como reacción a las opiniones, puntos de vista o declaraciones expresadas por los organizadores y/o participantes de una concentración o manifestación<sup>42</sup>. En consecuencia, no solo basta que las restricciones al derecho de reunión/manifestación puedan encontrar una cobertura legal, sino que es necesario además que las mismas tengan un fin legítimo y respondan a una necesidad imperiosa requerida por una sociedad democrática. Se somete así la justificación de una restricción no solo al test de legalidad sino también al juicio de su necesidad y proporcionalidad para protección de un interés, derecho o libertad que pudiera ser, en atención al caso, de mayor valor que el ejercicio pleno, sin restricciones o limitaciones, de la libertad de reunión/manifestación. De este modo, el TEDH hace recaer sobre los autoridades competentes nacionales una importante labor argumentativa sobre la legitimidad, necesidad, adecuación y proporcionalidad de las medidas que se hubieran adoptado con efectos restrictivos hacia el derecho de reunión/manifestación.

<sup>40</sup> Caso *Partido Comunista Unificado de Turquía y otros v. Turquía*, ya citado, §45.

<sup>41</sup> Caso *Gün y otros v. Turquía*, ya citado, §69, situando esta afirmación en un contexto de manifestaciones celebradas con ocasión del aniversario del arresto del jefe de una organización terrorista, por cuanto “en una sociedad democrática basada en el estado de derecho, las ideas políticas que desafían el orden establecido y cuya realización se defiende por medios pacíficos, deben ofrecer una oportunidad adecuada para expresarse a través del ejercicio de la libertad de reunión, así como por otros medios legales”.

<sup>42</sup> *Stankov y United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*, citado, §88 estimando la violación del art.11 del Convenio por las conductas represoras de las autoridades competentes búlgaras al impedir la celebración de manifestaciones por una organización de defensa y apoyo de la minoría macedonia en Bulgaria.

En el discurrir de este planteamiento, el TEDH ha ido dando forma a ciertos criterios interpretativos que coadyuvan a la resolución de supuestas transgresiones del derecho contemplado en el art.11 CEDH:

En primer lugar, reconociendo como premisa inicial que toda reunión/manifestación pacífica en un lugar público puede causar de por sí un cierto nivel de perturbación de la vida cotidiana, incluida la dificultad o interrupción del tráfico, y por cuanto ello no justificaría por sí mismo una interferencia en el derecho de reunión, el TEDH apunta la importancia de que las autoridades públicas muestren cierto grado de tolerancia hacia las reuniones pacíficas para no privar de toda sustancia a la libertad de reunión garantizada por el art.11 del CEDH<sup>43</sup>.

De este modo, el respeto por el derecho de reunión pasa ineludiblemente por la asunción de un nivel de tolerancia hacia los efectos perturbadores que de por sí causa una concentración pacífica de personas en un lugar público, y siguiendo dicho planteamiento se derivaría que dentro de esos márgenes de tolerancia no resultarían admisibles medidas de restricción del derecho, y que sí se aceptarían por el contrario cuando el ejercicio de tal derecho excediera de ese grado de tolerancia.

La dificultad se encuentra lógicamente en la determinación concreta de los contornos de ese nivel de tolerancia que se considere óptimo o apropiado, y admitiendo el propio TEDH su indefinición apriorística y en abstracto, remite su apreciación a las circunstancias particulares en las que se desarrolla el derecho de reunión/manifestación y en la medida en que perturbe la vida cotidiana. Entre tales circunstancias específicas de las que depender en su caso ese margen de tolerancia, se ha aceptado la duración y el alcance de la perturbación pública causada por la reunión, “y si sus participantes tuvieron suficiente oportunidad para manifestar sus opiniones”<sup>44</sup>, así como la propia finalidad “pública” del acto<sup>45</sup>, y cómo no también la elección del lugar donde el evento se desarrollaría. No puede obviarse que tal elección forma parte indiscutiblemente del ejercicio del derecho de reunión y se configura habitualmente como elemento estratégico e instrumental al mejor servicio del mismo, de modo que el margen de tolerancia sobre los posibles efectos perturbadores de tal derecho puede ser mayor o menor dependiendo de

<sup>43</sup> Casos ya citados *Oya Ataman v. Turquía*, §38; *Kudrevičius and Others v. Lithuania*, §82; *Barraco v. France*, §43; *Frumkin v. Rusia*, §97; y más recientemente, caso *United Civil Aviation Trade Union y Csorba v. Hungría*, núm. 27585/13, §26, de 22 de mayo de 2018.

<sup>44</sup> Cfr. *Cisse v. France*, citado, §§ 51-52; *Éva Molnár v. Hungría*, núm. 10346/05, §§42-43, de 7 de octubre de 2008; *Navalnyy and Yashin v. Rusia*, núm. 76204/11, §§63-64, de 4 de diciembre de 2014.

<sup>45</sup> En un caso de concentración con la intención de llamar la atención de los residentes locales sobre las presuntas deficiencias y prácticas presuntamente insalubres adoptadas por la autoridad regional, el Tribunal subrayaba que los eventos públicos relacionados con la vida política deben recibir una deferencia particular y que aquellos que expresen opiniones que critican a figuras públicas importantes deben mostrar mayor tolerancia. Cfr. Caso *Chumak v. Ucrania*, núm. 44529/09, §55, de 6 de marzo de 2018, citando en apoyo los casos *Primov y otros v. Rusia*, citado, §135, y *Kalabadzé y otros v. Georgia*, núm. 1484/07, §89, de 2 de octubre de 2012.

espacio público afectado por esa elección. En este sentido, el TEDH ha podido reconocer, por ejemplo, que el lugar elegido para una concentración convocada por un sindicato (el arcén de la carretera que conducía a un aeropuerto internacional) resultaba coherente con el fin de aquella de llamar la atención sobre la precaria situación económica en la que se encontraban los trabajadores del aeropuerto, pero sin embargo no era posible adoptar ningún margen de tolerancia sobre el ejercicio del acto por cuanto las leyes de tráfico aplicable impedían la utilización del arcén para tránsito de personas y vehículos<sup>46</sup>.

En todo caso, la referencia del TEDH al grado de tolerancia hacia el derecho de reunión conduce a que las autoridades competentes deban dirigir la argumentación justificativa de su proceder a demostrar que éste resultaba exigible una vez sobrepasados los límites de lo permisible o tolerable para respetar el ejercicio del derecho en cuestión. Esto es, que las restricciones a la libertad de reunión en lugares públicos sean requeridas para proteger los derechos de los demás, prevenir el desorden o mantener la fluidez y seguridad del tráfico<sup>47</sup>. De ahí las habituales llamadas de atención crítica del TEDH ante acusaciones de autoridades competentes meramente especulativas utilizadas como fundamento de sus medidas restrictivas, prohibitivas e incluso represoras hacia actos de concentración o manifestación<sup>48</sup>.

En segundo lugar, las medidas restrictivas han de ser necesarias, si bien los Estados disfrutan de un cierto margen de apreciación cuando examinan si las restricciones a los derechos y libertades garantizados por el Convenio pueden considerarse necesarias<sup>49</sup>. La necesidad pues de la medida o de la intervención restrictiva debe sustentarse en motivos justificativos que sean pertinentes y suficientes<sup>50</sup>, o en otros términos, que “solamente razones convincentes e imperativas” pueden justificar las restricciones a un derecho como el reconocido en el art.11 CEDH<sup>51</sup>. De ahí también la esencialidad de procedimientos de notificación previa con el fin

<sup>46</sup> *United Civil Aviation Trade Union y Csorba contra Hungría*, citado. En este caso efectivamente el código de tráfico aplicable disponía que las partes de carretera que no se utilizaban para el tráfico no resultaban accesibles para peatones ni se podían ser utilizadas para el estacionamiento. Este fue el argumento utilizado por el departamento de policía para prohibir la concentración prevista de dos horas a la que asistirían un número considerable de personas (entre 50 y 100), más allá de aducir que tal concentración pondría en peligro la seguridad del tráfico y haría inaccesible el aeropuerto (y con ello lesionado el derecho de los pasajeros a abandonar el país, tal como se añadía)

<sup>47</sup> Caso *Éva Molnár v. Hungría*, citado, §34.

<sup>48</sup> Como prueba baste mencionar el caso *Chumak v. Ucrania*, citado, §53, donde se recoge que “al tribunal le sorprende la naturaleza general de las medidas adoptadas por las autoridades con respecto a los manifestantes ...Y no habiendo pruebas fácticas de que el piquete en cuestión haya causado molestias reales al público en general, la Corte desea enfatizar que las asambleas pacíficas requieren que las autoridades públicas demuestren un cierto grado de tolerancia, incluso si causan algún inconveniente para la vida cotidiana. Este requisito obliga a las autoridades a considerar medidas para minimizar la interrupción, mientras que al mismo tiempo acomodan los intereses legítimos ...”.

<sup>49</sup> Caso *Barraco v. Francia*, citado, § 42.

<sup>50</sup> Caso *Kudrevičius y otros v. Lituania* [GC], citado, §155.

<sup>51</sup> Caso *Sidiropoulos y otros v. Grecia*, núm. 26695/9 , §40 de 10 de julio de 1998.



de que las autoridades puedan adoptar de forma anticipada medidas destinadas a mitigar o disminuir cualquier perturbación que la reunión/ manifestación pueda ocasionar en los derechos de los demás, en la seguridad vial, o en el propio orden público; e incluso, para poder ofrecer medidas alternativas si así fuera necesario para la protección de tales derechos e intereses afectados.

De hecho, el TEDH ha tenido oportunidad de reforzar la necesidad de un adecuado canal de comunicación entre los organizadores y las autoridades, tanto con carácter previo a la reunión/manifestación como durante la misma, con la finalidad de ofrecer una respuesta constructiva a circunstancias que pudieran surgir y que requiriesen acciones rápidas y alternativas en evitación de mayores conflictos o perturbaciones, considerando precisamente que los espacios públicos son espacios de comunicación y convivencia<sup>52</sup>. De esta forma, el deber de las autoridades de comunicarse con los organizadores constituye “una parte esencial de su obligación de garantizar el desarrollo pacífico de la manifestación, para prevenir el desorden y para garantizar la seguridad de todos los ciudadanos involucrados”<sup>53</sup>.

En tercer lugar, el TEDH requiere que las autoridades competentes demuestren la adecuación y proporcionalidad de las medidas adoptadas con un resultado de restricción del derecho de reunión/manifestación. En última instancia se trata de acreditar el oportuno equilibrio entre el objetivo legítimo (intervención sobre el ejercicio del derecho de reunión en defensa de intereses protegibles) y los medios adoptados para alcanzarlo. Y a tal fin el TEDH requiere que las autoridades nacionales justifiquen que sus decisiones se han sustentado en una evaluación aceptable de los hechos y de las circunstancias concurrentes, teniendo en cuenta que, tal como considera el propio Tribunal, las autoridades nacionales están en mejores condiciones para evaluar los riesgos de seguridad o de perturbación y las medidas que resultaran apropiadas adoptar<sup>54</sup>. Esa obligada reflexión y evaluación se asocia a dos importantes consideraciones. Por un lado, que no resultan admisibles decisiones o medidas restrictivas sustentadas en suposiciones, especulaciones o meras probabilidades, especialmente cuando puede contarse con datos reales o de certeza que permitan contrarrestar hipótesis y cálculos sobre los efectos perturbadores o lesivos de

<sup>52</sup> “...se reconoce ampliamente que, en una sociedad democrática, los caminos y las calles están diseñados no solo para caminar y conducir, sino también para reuniones, procesiones y otros eventos; en otras palabras, no son solo una esfera de circulación, sino también un espacio de comunicación. Como se mencionó anteriormente, un sistema de notificación previa permite a las autoridades lograr la coexistencia pacífica de ambos objetivos”. Cfr. Apartado 14 de la opinión parcialmente disidente de los jueces Yudkivska, Ranzoni y Ravarani, contenida en el caso citado *United Civil Aviation Trade Union y Csorba v. Hungría*.

<sup>53</sup> Caso citado *Frumkin v. Rusia*, §128, donde ante un cambio de trazado de la manifestación, la falta de comunicación de las autoridades competentes con los organizadores provocó mayor tensión y conflicto entre participantes y fuerzas policiales que finalizó con la interrupción violenta de una manifestación inicialmente pacífica.

<sup>54</sup> Caso *Fáber v. Hungría*, citado, §42. Tal criterio significa a su vez que el mismo TEDH no pueda entrar a cuestionar la evaluación efectuada por las autoridades nacionales, salvo que resultara ser manifiestamente irracional o arbitraria. Cfr. Caso *Budaházy v. Hungría*, núm. 41479/10, §40, 15 de diciembre de 2015, con referencia al caso *Sisojeva y otros v. Letonia* n° 60654/00, §89, de 15 de enero de 2007.

la reunión/ manifestación en cuestión. De ahí, la reiterada llamada del TEDH a que, tratándose de una alegación de peligro, desorden o perturbación pública, debe estar debidamente justificada, esto es, respaldada con hechos comprobables<sup>55</sup>. Y por otro lado, que en esa adecuada evaluación o reflexión de las circunstancias concurrentes que han de realizar las autoridades competentes, se debe valorar primigeniamente la posibilidad de adoptar o proponer medidas alternativas a las previstas por los organizadores de la reunión/ manifestación con el fin de posibilitar el ejercicio de su derecho y la consecución de los objetivos planteados por la reunión<sup>56</sup>. En otros términos, se trata de garantizar al máximo el adecuado equilibrio entre los intereses protegibles (seguridad ciudadana y/o vial, orden público, etc.) y el derecho de reunión, de modo que la medida consistente en prohibir su ejercicio se considere como la última ratio dentro de los márgenes posibles de actuación<sup>57</sup>.

### 3.3.2. La centralidad en el planteamiento judicial español de la afectación al orden público

Planteados pues así desde la doctrina del TEDH los factores de admisibilidad de restricciones al derecho de reunión en los términos de necesidad, adecuación y proporcionalidad en atención a un fin legítimo de protección (por imposición de una sociedad democrática), y siempre sobre la base de un mínimo de tolerancia requerido hacia los efectos perturbadores que de por sí ocasionan agrupaciones de personas en espacios de tránsito público, resta pues confrontarlos con aquellos que desde la práctica judicial española modalizan el ejercicio del derecho de reunión en general y particularmente en sus modalidades de perfil laboral.

Obsérvese que la LO 9/83 se construye en este punto de la admisibilidad de restricciones sobre dos elementos de indudable transcendencia: por un lado, la referencia a “alteraciones de orden público, con peligro para personas o bienes”, como efecto voluntario o deliberado del ejercicio del derecho de reunión en sus modalidades de concentración y manifestación; y por otro lado, la existencia de razones fundadas de que aquellas alteraciones puedan producirse.

El primero de esos condicionantes podría entenderse a priori una redundancia respecto del segundo en tanto que la violencia para las personas o los daños para

<sup>55</sup> Casos *Primov y otros v. Rusia*, citado, §150; *Lashmankin y otros v. Rusia*, núm. 57818/09 (y 14 más) §§ 423-424, de 7 de febrero de 2017; y *Chumak v. Ucrania*, citado, §50.

<sup>56</sup> Caso *Schwabe y M.G. v. Alemania*, citado, §117.

<sup>57</sup> En este sentido, en el caso *United Civil Aviation Trade Union y Csorba v. Hungría*, ya citado, el TEDH criticaba a la autoridad nacional el hecho de que impusiera la prohibición de la manifestación, “en lugar de considerar medidas que podrían haber permitido que la manifestación procediera de una manera que no causara una perturbación indebida del tráfico rodado en la proximidad del aeropuerto. ... Recurrieron a la medida más radical de negar a los solicitantes la posibilidad de ejercer su derecho de reunión” (§29). Consideración ésta que condujo al Tribunal a resolver que “la interrupción del tráfico en la dirección del aeropuerto no era motivo suficiente para una prohibición total de la manifestación” (§30), y en consecuencia se había producido una violación del art.11 del Convenio (§ 31).

las cosas son sin duda circunstancias que tienen un efecto de alteración del orden público. Pero el concepto de orden público que se acoge en la doctrina judicial española en el análisis de concentraciones y manifestaciones no necesariamente arrastra la constatación de un peligro, ya sea potencial o real, sobre esas personas o cosas. En efecto, la alteración de orden público a estos efectos limitativos del derecho de reunión, ha sido interpretado por el TC como una situación de desorden material en el lugar de tránsito público afectado por una concentración/manifestación, “entendiendo 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”<sup>58</sup>. Por su parte, en la noción de peligro para personas o bienes se incluyen los peligros derivados de las acciones violentas que puedan derivarse directa o indirectamente de una concentración o manifestación pacífica, esto es, ya sea porque estas generen situaciones de riesgo o ya sea porque impidan la adopción de medidas tendentes a evitar o paliar el peligro<sup>59</sup>.

Ahora bien, a pesar de la asociación que se expresa en el art.21 CE, vinculando el peligro para personas o cosas a la alteración del orden público, la práctica judicial demuestra como ésta última en ocasiones ha operado de forma autónoma e independiente, valorada conforme a las circunstancias que rodean la organización y desarrollo de una concentración o manifestación, y particularmente en cómo afecta al tránsito ciudadano y vial. De hecho, a la hora de valorar una posible o eventual alteración del orden público, se ha llegado a obviar la constatación de un peligro para personas o bienes derivados de las acciones violentas surgidas en el devenir de una concentración, si bien su eventualidad sí ha podido apuntarse como elemento argumentativo adicional que refuerza aquel otro<sup>60</sup>. Por el contrario, y en lectura inversa, en aquellos casos en los que sí se constatan actuaciones violentas en el curso de una concentración o manifestación, se opera un cómodo encaje con una alteración de orden público y con ello el factible desenlace de una actuación restrictiva del derecho (disolución y/o prohibición) difícilmente cuestionable. Una disociación de los supuestos en los que es constitucionalmente posible prohibir el ejercicio del derecho de reunión que, como de seguida se verá, se ha resultado judicialmente cuestionando esta práctica no tan inusual en resoluciones administrativas recaídas en relación a ciertos actos de concentración o manifestación en espacios públicos

Como punto de partida es de coincidir que el normal desarrollo de la convivencia ciudadana, cuyo entorpecimiento se configura pues como el núcleo esen-

<sup>58</sup> STC 66/1995, de 8 de mayo.

<sup>59</sup> *Ibidem*.

<sup>60</sup> Recuerda así críticamente el Ministerio Fiscal a la autoridad gubernativa competente, en el caso resuelto por la STC 66/1995, de 8 de mayo, que “los conceptos jurídicos indeterminados de alteración del orden público y de peligro para personas y bienes no son coincidentes sino que deben concurrir acumulativamente”.

cial de una alteración de orden público, presenta el inconveniente de que es un concepto difícilmente reconducible a una unidad de común entendimiento y aceptación, y sujeto pues a una variabilidad interpretativa dependiendo de factores culturales, sociales o económicos que se presentan muy diversos entre unidades políticas nacionales, y aun incluso dentro de un mismo espacio geográfico. De ahí pues que para la concreción y valoración de cual sea la alteración de la convivencia ciudadana que pueda justificar medidas de restricción del derecho de reunión, en sus vertientes de concentración y/o manifestación en espacios públicos, resulte obligada la huida de planteamientos y pautas generales, y por el contrario se imponga el recurso, tal y como se ha practicado en el TEDH, a una ponderación casuística en la que se consideren criterios de necesidad, razonabilidad, justificación y proporcionalidad de las medidas adoptadas con efectos de limitación o prohibición del derecho de reunión, especialmente cuando éste presente un perfil laboral por sus organizadores, participantes y fines.

De hecho, aun cuando para el planteamiento judicial no importa por lo general el motivo de la concentración/manifestación o la finalidad última perseguida con su celebración, dentro lógicamente de márgenes legales, de modo que el referente del orden público actúa por igual con independencia del concreto factor causal y finalista del derecho, las variaciones argumentativas sí se efectúan en consideración a elementos temporales, espaciales y numéricos, es decir, en atención a la modalidad de agrupación elegida (si concentración o manifestación), a los concretos lugares o espacios públicos donde aquella se desarrolla, a la reiteración del acto, y al número de sus asistentes o integrantes. En este sentido no tiene la misma entidad “perturbadora” del orden público una reunión estática con limitada ocupación del espacio físico, sobre todo con escasa presencia de personas, que una manifestación incluso numerosa que discurra además por lugares esenciales en el tráfico vial, así como tampoco tiene esa misma entidad un acto aislado que una multiplicidad de eventos reiterados en breves espacios de tiempo; más aun, ese efecto perturbador también puede formar parte de la estrategia diseñada en la organización de una concentración o manifestación, para mayor garantía de éxito en los fines perseguidos con su celebración<sup>61</sup>. Y ha de coincidir en que las concentraciones o manifestaciones de perfil laboral y con finalidad esencialmente reivindicativa de los derechos e intereses sociolaborales de los trabajadores, recurren con habitualidad, como parte esencial de su estrategia, a una particular elección del momento y lugar donde pueda resultar más notoria y por derivación más incisiva la actuación así organizada.

<sup>61</sup> Véase en STC 66/1995, de 8 de mayo, el ejemplo del argumento aducido por los representantes sindicales pertenecientes a la federación de Banca, y organizadores de un concentración en una ubicación concreta de Madrid (plaza de Canalejas-metro Sevilla) en apoyo de la negociación del convenio de banca privada, indicando que el lugar elegido era idóneo para la convocatoria ya que en él se concentraban importantes y numerosas oficinas de los principales bancos del país. El problema derivaba de que tal ubicación constituía por lo demás un importante nudo de tráfico vial de la ciudad que podía quedar gravemente afectado por la concentración, lo que provocó la medida de prohibición adoptada por la Delegación de Gobierno de Madrid.

Ahora bien, si ése es el primer paso a dar en el proceso de enjuiciamiento y valoración de medidas restrictivas del derecho de reunión, no resulta habitual encontrar entre las resoluciones judiciales recaídas en este particular ámbito, referencias a cierto grado de tolerancia hacia los efectos perturbadores que implícitamente arrastra el ejercicio de actos de concentración o manifestación en espacios públicos, al modo en que se asume desde la doctrina del TEDH; un mínimo margen de tolerancia que impediría la inmediata y directa adopción de medidas restrictivas ante el mero anuncio de una concentración o manifestación, en supuesta evitación de eventuales o presumibles actuaciones lesivas, más aún si cabe cuando aquellas pueden tener cierta relevancia social y una indudable entidad colectiva, como las convocadas por trabajadores y/o sus organizaciones representativas y sindicales, y por muy reiteradas que fueran<sup>62</sup>.

Sin embargo y a pesar de alusiones judiciales ya directas ya indirectas a la necesidad de asumir ciertos inconvenientes y perturbaciones como inherentes a determinadas formas de ejercicio del derecho de reunión<sup>63</sup>, no ha sido ese el proceder ordinario entre las autoridades competentes a la hora de adoptar medidas ante concentraciones y manifestaciones en espacios públicos, tal y como se han analizado precisamente en sede judicial, en tanto que se ha operado un peculiar efecto de sustitución de un cierto margen de tolerancia de los efectos del acto en atención a las circunstancias concurrentes, por otro margen bien distinto, el de la probabilidad, en mayor o menor grado, de una alteración del orden público o riesgo para la seguridad ciudadana como consecuencia de la celebración de una concentración o manifestación en determinadas zonas públicas. Se relega pues uno (el margen de tolerancia) para revalorizar en extremo otro (el de la probabilidad de una situación de desorden o riesgo para personas o bienes)<sup>64</sup>.

<sup>62</sup> En este punto es firme la doctrina del TC en el sentido de que el derecho de reunión pacífica constitucionalmente regulado no limita el número de concentraciones o manifestaciones, de donde la celebración previa de un elevado número de manifestaciones no es motivo para prohibir nuevas concentraciones solicitadas, siendo admisible tal medida de prohibición solo en el caso de que se pretenda la ocupación indefinida o excesivamente prolongada en el tiempo de un espacio y de una manera que se ponga en peligro derechos y bienes. Entre otras, SSTC 284/2005, de 7 de noviembre; 301/2006, de 23 de octubre; 193/2011, de 12 de diciembre; y 24/2015, de 16 de febrero.

<sup>63</sup> Así, la STC 59/1990 ya afirmó que la limitación o afectación de la libertad deambulatoria del art.19 CE, por ser inherente al desarrollo de una manifestación, no puede por sí sola justificar su prohibición. Tras ella, ha sido reiterada la doctrina acerca de que la celebración de este tipo de reuniones/manifestaciones suele producir trastornos y restricciones en la circulación de personas y vehículos, y tales restricciones por sí solas, consecuencia inherente y muchas veces no deseada del ejercicio del derecho de reunión, no justifican la prohibición de la manifestación. Entre otras, SSTC 66/1995, de 8 de mayo; 195/2003, de 27 de octubre; 110/2006, de 3 de abril; 163/2006, de 22 de mayo; y 193/2011, de 12 de diciembre.

<sup>64</sup> Cítese el ejemplo del ATC 45/2017, de 6 de marzo, en un supuesto de una marcha sindical por la carretera nacional A-6, admitiendo la actuación de la Guardia Civil que procedió al corte de tráfico en la misma (impidiendo así la marcha) debido a la “existencia potencial de peligro de personas y bienes, tanto para los usuarios de la vía como para el personal que compone la marcha”, y frente al criterio del Fiscal de que la resolución administrativa no ponía de manifiesto datos que “evidenciaran la existencia de ese peligro, más allá de la lógica molestia que supone la limitación de la circulación por la restricción en los carriles de la vía”.

En este sentido, no puede negarse la habitualidad con la que las autoridades competentes españolas han recurrido a las graves alteraciones del tráfico y de peligro para la seguridad vial y ciudadana que se producirán en determinados lugares como circunstancias justificativas de medidas de restricción. Y sin embargo, la alta probabilidad de que se produzcan alteraciones del orden público o situaciones de peligro para personas y bienes a raíz de la celebración de concentraciones o manifestaciones en determinadas zonas o vías públicas, no debe ni puede justificar la adopción de una respuesta inmediata de prohibición sin haber antes valorado la incidencia que aquellas pudieran tener específicamente en la seguridad vial y en la normal convivencia ciudadana<sup>65</sup>. Es por ello que debe prevalecer un claro principio de favorecimiento del derecho de reunión frente a meras sospechas, dudas o apreciaciones sobre los posibles efectos negativos que pudiera ocasionar un concreto acto de concentración o manifestación; principio que debería actuar como inicial criterio interpretativo de toda actuación limitativa del derecho de reunión<sup>66</sup>. No se trata más que de reforzar la propia doctrina constitucional que confirma que la simple posibilidad de que se produzca la perturbación de otros bienes o derechos protegidos constitucionalmente, resulta insuficiente para justificar la modulación o prohibición del derecho de reunión<sup>67</sup>.

Rechazando pues meras probabilidades de perturbación en el orden público y de peligro en las personas y cosas, la doctrina judicial española fortalece la otra cara de la moneda, esto es, la necesidad de acreditar la existencia de razones fundadas que lleven a pensar en lesiones al orden público y a la seguridad de personas y cosas, y con ello la obligación de justificar las medidas adoptadas por las autoridades competentes con efectos restrictivos sobre el derecho de reunión<sup>68</sup>; una pauta interpretativa que opera pues en consonancia con ese principio de interpretación estricta de los límites al derecho de reunión fijados en el art.11 del CEDH que se acoge en la jurisprudencia del TEDH. Y entre tales circunstancias justificativas, el TC no solo admite, por imperativo legal, la constatación de una alteración del orden público con peligro para personas o bienes, sino también la

<sup>65</sup> En este punto es tajante y reiterada la declaración de que no toda interrupción del tráfico provoca *per se* una alteración del orden público. Entre otras, SSTC 42/2000, de 14 de febrero; 163/2006, de 22 de mayo; 31/2007, de 12 de febrero, y 24/2015, de 16 de febrero.

<sup>66</sup> Cfr. SSTC 236/2007, de 7 de noviembre, y 37/2009, de 9 de febrero, citando ese “favor libertatis” acogido por la doctrina constitucional que ambas mencionan (SSTC 66/1995, de 8 de abril; 42/2000, de 14 de febrero; 195/2003, de 27 de octubre; 90/2006, de 27 de marzo; 163/2006, de 22 de mayo, y 301/2006, de 23 de octubre).

<sup>67</sup> STC 163/2006, de 22 de mayo; reiterada en STC 170/2008, de 15 de diciembre.

<sup>68</sup> “...para que los poderes públicos puedan incidir en el derecho de reunión constitucionalmente garantizado, ya sea restringiéndolo, modificando las circunstancias de su ejercicio, o prohibiéndolo incluso, es preciso que existan razones fundadas, lo que implica una exigencia de motivación de la resolución correspondiente en la que se aporten las razones que han llevado a la autoridad gubernativa a concluir que el ejercicio del derecho fundamental de reunión producirá una alteración del orden público proscrita en el art.21.2 CE, o bien la desproporcionada perturbación de otros bienes o derechos protegidos por nuestra Constitución”. Cfr. STC 195/2003, de 27 de octubre. Asimismo, Sentencias 90/2006, de 27 de marzo, 37/2009, de 9 de febrero, y 193/2011, de 12 de diciembre.

necesidad de evitar que un ejercicio extralimitado del derecho pueda entrar en colisión con otros valores constitucionales, siempre bajo condiciones de estricta proporcionalidad<sup>69</sup>.

De hecho, finalmente, el criterio de la proporcionalidad también se erige en posición privilegiada a la hora de valorar en sede judicial la corrección de medidas supuestamente restrictivas del derecho de reunión. Juicio de proporcionalidad que sustenta la exigencia de razones fundadas para las medidas restrictivas o limitativas del derecho de reunión, en un aparente proceso de menos a más. Es decir, la primera confrontación habría de ser de ajuste, de búsqueda del acomodo y equilibrio entre el ejercicio del derecho de reunión y la preservación del orden público así como de la seguridad de personas y bienes, para concluir en su caso, y solo en atención a las concretas circunstancias concurrentes, que tal ajuste requiere de manera justificada ciertas medidas de restricción de aquel derecho de tono menor o de inferior entidad lesiva que una prohibición, como podría ser una modificación de los iniciales elementos organizativos del acto programado, ya sea variando el lugar de una concentración o el itinerario de una manifestación, o ya sea alterando la fecha y horario en que se celebrarían. Solo en el caso de que esta opción resulte inviable “y no exista modo alguno de asegurar que el ejercicio de derecho de reunión respete los límites constitucionales”, es cuando la autoridad competente puede prohibirlo por razones fundadas<sup>70</sup>.

Sin embargo, la ausencia desde las autoridades competentes de propuestas alternativas a la mera prohibición, cuando éstas podrían ser factibles, ha conducido a firmes declaraciones judiciales de condena por omisión del debido juicio de ponderación y de proporcionalidad en la medida adoptada<sup>71</sup>. En cierto modo se trata de asumir la afirmación del TEDH sobre la vertiente positiva, y no solo negativa (deber de no injerencia por parte del Estado), de la protección dispensada al derecho de reunión, al señalar que “si bien el objeto esencial del art. 11 es proteger al individuo de la injerencia arbitraria de las autoridades públicas en el ejercicio de los derechos protegidos, también puede haber obligaciones positivas para ga-

<sup>69</sup> Al respecto, SSTC 42/2000, de 14 de febrero; 195/2004, de 27 de octubre; 193/2011, de 12 de diciembre; y 24/2015, de 16 de febrero, afirmando ésta que “entre esos valores diferentes de la alteración del orden público con peligro para personas o bienes que pueden justificar una limitación del derecho de manifestación, hemos admitido que la reiteración de manifestaciones pueda, en su caso, justificar algunas limitaciones ‘adjetivas’ de ese derecho, como la prohibición de cortar el tráfico o de superar los límites establecidos en las ordenanzas municipales sobre el ruido, pero sin llegar a legitimar su prohibición”.

<sup>70</sup> STC 195/2003, de 27 de octubre.

<sup>71</sup> STC 110/2006, de 3 de abril, resolviendo sobre la improcedencia de una sanción a los convocantes de una manifestación por un corte de tráfico frente al que, resultando razonablemente previsible por los datos obrantes en la comunicación, la autoridad gubernativa no tomó ninguna medida oportuna para mitigar los inconvenientes y decidiera solo imponer finalmente la sanción. Asimismo, considerando que no se ha efectuado el debido juicio de proporcionalidad en la medida, SSTC 59/1990, de 29 de marzo, y 24/2015, de 16 de febrero.

rantizar el disfrute efectivo de estos derechos”<sup>72</sup>. Una obligación positiva de protección que recae sobre las autoridades competentes en origen y en destino, por cuanto que son responsables de garantizar el ejercicio del derecho no solo contra quienes pretenden dificultarlo o perturbarlo (en el ámbito de las relaciones entre particulares, por la intervención de personas o grupos opositores o contra manifestantes)<sup>73</sup> sino también y de manera particular frente a la actuación impeditiva o limitativa no suficientemente fundada que provenga de las propias autoridades públicas competentes (ya sean administrativas o judiciales)<sup>74</sup>.

De ahí las ocasiones en que desde sede judicial se ha reaccionado frente a actuaciones de responsables públicos que no solo no expresan un previo juicio de tolerancia del supuesto orden público afectado, sino tampoco un necesario juicio de ponderación de las medidas a adoptar que permita la protección de aquél y conjuntamente la satisfacción del derecho de reunión cuestionado<sup>75</sup>. En este sentido, son las autoridades competentes las responsables de procurar el ejercicio de tal derecho y hacerlo aun en condiciones aparentemente no compatibles con derechos e intereses de terceros, debiendo por ello dirigir su actuación a buscar la medida de esa compatibilidad. Por ello, lógicamente estas mismas autoridades, a la luz de las circunstancias concurrentes y de los datos facticos y concretos sobre la seguridad vial y ciudadana de los que disponen, son las que tienen el deber, en virtud de esa obligación positiva de protección del derecho de reunión, de plantear a los organizadores la posibilidad de que se adopten algunos cambios en la disposición inicial de la concentración o manifestación que posibiliten su celebración. En este punto debe traerse aquí el recordatorio que hace el TEDH acerca de la capacidad de las autoridades de evaluar la situación y los riesgos, lo que les debe permitir no solo eludir el recurso a datos especulativos o presuntivos sobre la afectación de una reunión o manifestación, sino también proponer aquellas medidas de ajuste y de equilibrio con derechos e intereses de terceros que posibiliten el ejercicio del derecho de reunión.

En definitiva, en este itinerario procedimental desde la primera notificación

<sup>72</sup> Caso *Djavit An v. Turkey*, citado, § 56, mencionando al respecto el caso *Christians against Racism and Fascism v. Reino Unido*, núm. 8440/78, Decisión de la Comisión de 16 de julio de 1980. También, caso *Oya Ataman v. Turquía*, citado, §36, y caso *Promo Lex y Otros v. Republica de Moldavia*, núm. 42757/2209, §24, de 22 de febrero de 2015, al decir que “la genuina libertad eficaz de reunión pacífica no puede, por lo tanto, reducirse a un mero deber por parte del Estado de no interferir: una concepción puramente negativa que no sería compatible con el objeto y finalidad del artículo 11 del Convenio”, resolviendo el Tribunal en el caso concreto una violación del art.11 del Convenio porque las autoridades moldavas no adoptaron las medidas policiales adecuadas con el fin de proteger a los demandantes de un ataque violento.

<sup>73</sup> Caso *Plattform «Ärzte Für Das Leben» v. Austria*, núm. 10126/1982, §32, de 21 junio de 1988.

<sup>74</sup> Entre otros, casos *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF) v. Reino Unido*, núm. 11002/05, §37, de 27 de febrero de 2007; *Nemtsov v. Rusia*, núm. 1774/11, §72, de 31 de julio de 2014.

<sup>75</sup> Entre otras, SSTC 59/1990, de 29 de marzo; 90/2006, de 27 de marzo; 170/2008, de 15 de diciembre; 37/2009, de 9 de febrero; y 96/2010, de 15 de noviembre.



de la celebración del acto, y que es la que abre en esencia una vía de comunicación entre convocantes y autoridades competentes para resolver las posibles situaciones de confrontación con el orden público y la seguridad ciudadana, la medida de la prohibición habría de aparecer como última ratio tras esos previos procesos de valoración de la tolerancia de los efectos y de la ponderación de intereses afectados, y cuando como resultado de ellos no quepa adoptar medidas equilibradoras entre los frentes afectados y conjuntamente se vea amenazada de forma especial y grave el orden público y la seguridad de personas y cosas.

#### **4. CONCLUSIONES**

El derecho de reunión como tal muestra una intrínseca naturaleza dual (titularidad del individuo pero de necesario ejercicio colectivo) y una extrínseca también dualidad en sus facetas de expresión (en ámbitos privados y en espacios públicos) que sin duda marcan la variedad de enfoques jurídicos de abordaje y la diversidad de modelos de regulación del mismo. Su confirmación como derecho humano, y su configuración como pilar básico de funcionamiento de un sistema democrático, por muchos que sean los referentes internacionales y nacionales de acogida, no han evitado los efectos de la posición sumamente delicada e incluso frágil en la que se encuentra el derecho de reunión cuando coincide en el mismo espacio de acción con otros derechos e intereses que son objeto de igual protección y tutela. Como mecanismo de expresión y participación ciudadana que es en suma el derecho de reunión, el mismo sistema democrático que lo erige como valor fundamental es el que impone los posibles límites a su ejercicio. Solo que la expresión de estos límites y las medidas que pueden adoptarse en respuesta a ellos no ha encontrado la misma respuesta o al menos con cierto grado de uniformidad entre las diversas ordenaciones nacionales del entorno mas cercano cual es el europeo. El CEDH posiblemente ha tenido un efecto mas divergente que coincidente en este resultado al eludir cualquier delimitación conceptual del derecho de reunión protegido, más allá de su calificativo de pacífica, y recurriendo de forma complementaria a unas menciones abstractas e indeterminadas para definir los fines legítimos a los que deben responder toda medida restrictiva de su ejercicio que fuera necesaria y prevista en la ley. Esta configuración cubriría todo pero no todo cabe. Ciertamente es que el CEDH no discrimina el derecho, acogiendo cualquier manifestación o variante en que pueda expresarse una agrupación de personas, de modo que cualquiera de aquellas puede ser objeto de las restricciones apuntadas en el art.11.2 del Convenio. Y también es cierto que tales restricciones han de ser concretadas y definidas por las ordenaciones nacionales de los Estados ratificantes. Pero ni toda reunión es protegida ni toda restricción es admisible conforme al precepto. Y es el TEDH el que se ocupa de definir los márgenes tanto protectores

como limitadores que dispensa el art.11 del Convenio. El propio Tribunal insiste en que no es su función sustituir la acción normativa y judicial propia de cada ámbito nacional, pero sin duda la labor interpretativa desarrolla, al menos en los que al derecho de reunión se refiere, ha conformado un sustrato doctrinal que complementa (cuanto menos) o suple (cuanto más) los criterios definidores y de interpretación que este derecho encuentra en sedes nacionales cuando se ejercita en su faceta de expresión pública, a través de actos de concentración o manifestación en espacios públicos. Posiblemente los primeros, esto es, los criterios definidores del derecho en estas modalidades en especial, no sean tan divergentes de un Estado a otro, considerando la coincidencia mínima en ciertos valores y principios democráticos en el ámbito europeo; pero los segundos, los criterios interpretativos en torno a su ejercicio, sí parecen mostrar menos coincidencia a la luz de los supuestos analizados y resueltos por el TEDH en relación al derecho de reunión, donde los problemas de confrontación con otros derechos e intereses, situados bajo la órbita de la en ocasiones omnimoda noción de orden público, suelen resolverse, con más habitualidad de la aconsejable, con la ineficacia o prohibición de aquél.

La réplica del TEDH ha sido la de ofrecer un claro cuadro de pautas interpretativas que puedan aplicarse aun en las variadas circunstancias de ejercicio del derecho de reunión en espacios públicos, y que se muestran a modo de un claro itinerario de actuación por parte de las autoridades nacionales competentes (ya sean legislativas, administrativas o judiciales): una primera y mínima tolerancia hacia los efectos perturbadores intrínsecos a una agrupación de personas en localizaciones de tránsito público, para pasar en su caso a la adopción de medidas de restricción únicamente de orden legal, cuando así resultara necesario y justificado para la protección de otros derechos e intereses (seguridad de personas y bienes), y previa acreditación de un riesgo real y no meramente potencial de unos u otros para garantizar así la proporcionalidad debida de las actuaciones restrictivas a adoptar, de modo que la medida de prohibición sea la última ratio que fuera posible en atención a las circunstancias existentes.

Desde una perspectiva ya no estática sino dinámica de esta doctrina del TEDH, contemplando su posible proyección en el escenario de ordenación que recibe este derecho en el sistema jurídico español, y de manera particular cuando se ejercita en el ámbito de las relaciones laborales, el resultado analítico no ofrece muchas dudas. Las pautas interpretativas expresadas por el TEDH en relación a actos de ejercicio del derecho de reunión en espacios públicos son de general acogida y coincidencia con las desarrolladas por nuestro TC en la resolución de casos similares en los que el derecho de reunión también se expresa en su faceta pública y por ende sometido a los condicionamientos de restricción y posible prohibición contemplados en la Ley 9/1993. No obstante ello, resultaría necesario reforzar ese grado de tolerancia mínima hacia los efectos perturbadores de un acto de reunión, en el que se insiste desde el TEDH pero al que sin embargo se resisten

las autoridades competentes españolas a la hora de adoptar medidas limitativas, con el fin de que no se vea permanentemente anulado por aquel otro factor de la probabilidad del riesgo al que por el contrario aquellas sí se entregan con mayor habitualidad. Asimismo, resultaría más acorde con los criterios interpretativos y resolutivos del TEDH que desde la práctica judicial española se pusiera mayor enfoque en la proporcionalidad de las medidas restrictivas lo que a su vez exigiría por un lado, un mayor aporte probatorio desde las autoridades competentes acerca de la realidad y no mera eventualidad o probabilidad de riesgo como causa justificativa de una actuación limitativa; y por otro lado, un acreditado esfuerzo también desde aquellas por favorecer la adopción de medidas de menor entidad lesiva sobre el derecho de reunión, habida cuenta de la cierta facilidad con que las autoridades competentes acuden a la prohibición como primera y no última medida posible.