

**Comentario al artículo 7 (Libertades de reunión y manifestación)
de la Ley de Extranjería**

Fernando ESTEBAN DE LA ROSA*

Publicado en:

Comentario a la Ley de Extranjería y su Reglamento
(director Faustino Cavas Martínez),

Pamplona, Thomson Reuters-Civitas, pp. 159-172

ISBN 978-84-470-3821-3

*Profesor Titular de Derecho internacional privado.

Facultad de Derecho.

Universidad de Granada.

Email: festeban@ugr.es

Comentario al artículo 7 (Libertades de reunión y manifestación) de la Ley de Extranjería

Por Fernando Esteban de la Rosa,
Profesor Titular de Derecho Internacional privado de la Universidad de Granada

1. Los extranjeros tienen el derecho de reunión en las mismas condiciones que los españoles.

2. Los promotores de reuniones o manifestaciones en lugares de tránsito público darán comunicación previa a la autoridad competente con la antelación prevista en la Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Reunión, la cual no podrá prohibirla o proponer su modificación sino por las causas previstas en dicha Ley.

* * *

1. El derecho de reunión es un derecho fundamental de titularidad individual pero de ejercicio colectivo. De acuerdo con el art.1.2 LO 9/1983, de 15 de julio, Reguladora del Derecho de Reunión (LODR)¹ "*se entiende por reunión la concurrencia concertada y temporal de más de 20 personas con finalidad determinada*". Por tanto, una reunión menor no se considera ejercicio del derecho ni tampoco lo son las agrupaciones no concertadas, sin una finalidad específica. Bajo dicho contenido, y elementos comunes, caben sin embargo distintas formas o modalidades de ejercicio del derecho de reunión. De un lado se encuentran las reuniones en local cerrado, donde se ejercita el derecho de reunión en sentido estricto. De otro, existen las concentraciones, en las que el derecho de reunión se ejercita en lugar abierto al público. Y por último, en las manifestaciones, el derecho de reunión se ejercita transitando por la vía pública.

La importancia que otorga el ordenamiento español al derecho de reunión se desprende con facilidad si examinamos la protección que le es dispensada por la CE. Este derecho aparece recogido en el artículo 21, en la sección primera del capítulo segundo del Título I, ubicación que le confiere la máxima protección. De esta ubicación resulta la necesidad de regulación de este derecho por ley orgánica, que deberá respetar su contenido esencial, así como su protección a través de los tribunales ordinarios mediante un procedimiento preferente y sumario (art. 53 CE). Tras la derogación de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos de la Persona², la garantía civil del derecho de reunión podrá ser invocada a través del procedimiento previsto en los artículos 399 y ss. de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento

¹ BOE núm. 170 de 18 de julio de 1983.

² BOE núm. 3 de 3 de enero de 1979.

Civil³ Pero lo más normal será invocar la tutela del derecho de reunión frente a la administración. Para estos casos, la vía procesal idónea es el “*procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona*”, previsto por los artículos 114 a 122 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁴. En ambos casos, subsidiariamente, una vez agotada la vía jurisdiccional cabe recurso de amparo ante el TC.

2. De la extensión a los extranjeros de las libertades de reunión y de manifestación se ocupa el artículo 7 LOEx, dentro de un título, y un capítulo homónimo, denominado “Derechos y Libertades de los extranjeros”. La redacción actual obedece a la modificación de este precepto operada por la LO 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social⁵. La modificación legislativa ha tenido por finalidad adecuar el precepto al fallo contenido en las SSTC 236/2007, de 7 de noviembre, y 259/2007, de 19 de diciembre, y otras más que remiten a lo indicado en la primera, que resolvieron los numerosos recursos de inconstitucionalidad de que fue objeto la versión dada por la LO 8/2000⁶ al artículo 7.1 LOEx⁷. Con los pronunciamientos del TC y con la nueva redacción dada al artículo 7 por la LO 2/2009 se pone fin a un debate que, en nuestra opinión, podía y debía haber sido resuelto en sede parlamentaria desde un primer momento mediante soluciones legislativas consensuadas.

La existencia en la legislación de extranjería de una regulación relativa a la titularidad y al ejercicio, por extranjeros, de los derechos fundamentales reconocidos por el Título I de la CE comporta el establecimiento de desigualdades entre españoles y extranjeros en el disfrute de tales derechos. Sin embargo, estas desigualdades no pueden estar en contradicción con la protección constitucional e internacional que merecen las libertades de reunión y manifestación. En este sentido, las sentencias del TC que acabamos de mencionar representan el último episodio en el descubrimiento de nuevos contenidos en las propias normas de la CE que regulan los derechos fundamentales, habiendo seguido en este punto el TC el mismo sendero que ya fue andado respecto de otros derechos fundamentales. En efecto, antes de los pronunciamientos de 2007 el TC había considerado que algunos derechos fundamentales, por ser imprescindibles para el

³ BOE núm. 7, de 8 de enero de 2000.

⁴ BOE núm. 167, de 14 de julio de 1998.

⁵ BOE núm. 299, de 12 de diciembre de 2009.

⁶ BOE núm. 307, de 23 de diciembre.

⁷La primera decisión mencionada resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento de Navarra; la segunda tuvo su origen en el recurso de inconstitucionalidad promovido por la Junta de Andalucía. Junto a ellas, el TC dictó las siguientes sentencias que se refieren al mismo precepto, y remiten, por identidad de objeto del recurso, a lo dispuesto en la primera. Se trata de la STC 260/2007, de 20 de diciembre de 2007, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Parlamento Vasco; STC 261/2007, de 20 de diciembre de 2007, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por 64 Diputados del Grupo Parlamentario del PSOE en el Congreso; STC 262/2007, de 20 de diciembre de 2007, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; STC 263/2007, de 20 de diciembre de 2007, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por la Diputación General de Aragón; STC 264/2007, de 20 de diciembre de 2007, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura; STC 265/2007, de 20 de diciembre de 2007, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias.

respeto de la dignidad humana, se entiende que corresponden por igual a españoles y extranjeros (véanse las SS TC 107/1984, 115/1987, 94/1993 y 116/1993), lo que ha provocado una constante evolución en el sentido de reconocer la igualdad entre españoles y extranjeros en el disfrute de los derechos fundamentales. Igualmente, el TC, al perfilar el contenido esencial de los derechos, venía impidiendo el establecimiento de restricciones a su ejercicio por razón de extranjería. Por ejemplo, en su sentencia 53/1985, de 11 de abril, el TC indicó que *“todos los derechos fundamentales tienen un contenido irreductible o mínimo, que ha de ser respetado a pesar de no estar recogido en una norma con rango de ley”*. Hoy en día ese parámetro ha sido acotado de forma mucho más precisa en las SSTC 236/2007 y 259/2007, por lo que hoy en día disponemos de pronunciamientos del Alto Tribunal que han establecido un criterio que la doctrina había reivindicado desde hace tiempo.

3. Para entender la significación de las SSTC 236/2007 y 259/2007 resulta de utilidad conocer cuál ha sido la evolución y desarrollo de la legislación española sobre el reconocimiento del derecho de reunión y manifestación a los extranjeros. La primera regulación quedó contenida, en condiciones bastante restrictivas, en el art. 7 LO 7/1985, de 1 de julio, de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España⁸. En ese tiempo el régimen establecido no fue de equiparación con los españoles. De entrada, la titularidad del derecho únicamente era reconocida a los extranjeros que se hallaran legalmente en España, cubriendo la expresión a quienes se encontraran en situación de estancia y de residencia. Quedaban, por tanto, excluidos quienes no estuvieran en situación regularizada. A su vez, la promoción de reuniones públicas en local cerrado o en lugares de tránsito público, así como manifestaciones, quedaba reservada a los extranjeros que tuvieran la condición de residentes, que debían solicitar y obtener la oportuna autorización de la autoridad competente. Con criterio amplio, y reservando amplio margen a la discrecionalidad administrativa, la norma permitía la prohibición de las reuniones cuando resultaran lesivas para la seguridad o los intereses nacionales, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los españoles.

El precepto fue objeto de la interposición de un recurso de inconstitucionalidad por el Defensor del Pueblo⁹, donde se requirió del TC que valorase la compatibilidad con la CE de la exigencia de autorización previa, exigida por la Ley de Extranjería para el ejercicio por los extranjeros del derecho de reunión. La STC 115/1987, de 7 de julio estimó parcialmente el recurso. Para el TC *“la necesidad de una autorización administrativa previa, referida al ejercicio del derecho de reunión, no es un requisito puramente rituario o procedimental, sobre todo porque nuestra Constitución ha optado por un sistema de reconocimiento pleno del derecho de reunión, sin necesidad de autorización previa (art. 21.1). Esta libertad de reunión sin autorización se constituye así en una facultad necesaria “para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito (STC 11/1981, de 8 de abril de 1981); al imponerse la necesidad de una autorización administrativa se está desnaturalizando el derecho de reunión, consagrado en la constitución “sin supeditarle a la valoración discrecional y al acto habilitante y de poder implícito de la Administración (STC 32/1982, de 16 de junio). Cuando ese acto habilitante es preciso en todo caso, se condicionan hasta tal punto las facultades que lo*

⁸ BOE núm. 159, de 4 de julio de 1985. Corrección de errores en BOE núm. 251, de 19 de octubre de 1985.

⁹ Recurso 5/1985, de 3 de octubre (880/1985).

integran, que el pretendido derecho, muda de naturaleza y no puede ser reconocido como tal. Las eventuales restricciones al derecho de reunión que se mencionan en el último inciso del precepto pueden ser válidas por sí mismas desde la perspectiva de mera limitación de los derechos fundamentales, pero la tutela de otros bienes constitucionales no puede justificar la introducción, como paso previo al ejercicio del derecho de reunión, de una autorización preceptiva previa". En consecuencia, el TC declaró la inconstitucionalidad del inciso "y solicitar del órgano competente su autorización", contenido en el art. 7 LO 7/1985, de 1 de julio.

En las argumentaciones utilizadas por el TC para resolver este recurso se exploró también en los condicionantes que la letra de la CE impone sobre la definición de los beneficiarios del derecho de reunión. El TC subrayó, por ejemplo, el carácter genérico con el que el derecho de reunión es reconocido por la CE (a toda persona), y puso de relieve las diferencias existentes con otras formulaciones¹⁰. Sin embargo, por no ser objeto del recurso, la cuestión relativa a la compatibilidad con la CE de la existencia de un régimen diferente para los extranjeros en la titularidad y ejercicio del derecho de reunión no fue enjuiciada, y no mereció pronunciamiento por parte del TC. La consecuencia directa de la STC 115/1987 respecto del ejercicio por extranjeros del derecho de reunión, fue la inclusión en el Reglamento de la Ley de Extranjería¹¹, de un nuevo artículo 4.1 que suprimía la necesidad de autorización administrativa previa para el ejercicio del derecho de reunión por parte de los extranjeros, dejando intacta en el resto la regulación del art. 7 LO 7/1985. Al margen de las dudas en torno a la regularidad, u oportunidad, del instrumento normativo utilizado para adecuar el ordenamiento al pronunciamiento del TC¹², lo cierto es que el ordenamiento jurídico quedó, de este modo, después de casi diez años, formalmente acompasado con la resolución del TC.

La combinación de la LO 7/1985, el Reglamento de la Ley de Extranjería aprobado por el Decreto 155/1996 y la STC 115/1987, gestaron un régimen para el derecho de reunión de los extranjeros caracterizado por las siguientes notas: el derecho de reunión correspondía, únicamente, a aquellos extranjeros que se hallasen legalmente en España, es decir, que estuviesen amparados por encontrarse en alguna de las situaciones previstas por la Ley de Extranjería. Los demás, y por tanto los extranjeros en situación irregular, carecían del derecho de reunión; por otra parte, únicamente disfrutaban del derecho de promover concentraciones o manifestaciones en lugares de tránsito público los extranjeros con residencia legal en España; por último, en todo caso, las posibles causas para prohibir el ejercicio del derecho de reunión por parte de extranjeros eran diferentes, y con seguridad más amplias, respecto de las previstas por el art. 21 CE. Entre dichas causas se encontraban la posible lesión para la seguridad o los intereses nacionales, el orden público, la salud o la moral pública o los derechos y

¹⁰ En concreto, el TC indica que "el art. 21.1 CE afirma genéricamente que se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas, sin ninguna referencia a la nacionalidad del que ejerce este derecho, a diferencia de otros artículos contenidos en el Título I, donde se menciona expresamente a los españoles, y a diferencia también de otras Constituciones comparadas donde este derecho expresamente se reserva a los ciudadanos"

¹¹ RD 155/1996, de 2 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Ejecución de la Ley Orgánica 7/1985, BOE núm. 47, de 23 de febrero de 1996.

¹² Lo lógico habría sido llevar a cabo la modificación legislativa reformando el art. 7 LO 7/1985, y no acudiendo a una norma de rango inferior. Y en términos constitucionales, el art. 13.1 CE contiene una reserva de ley respecto de la configuración de los derechos de los extranjeros.

libertades de los españoles. A diferencia de estos motivos, el art. 21 CE sólo indica una, a saber, que existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes. Quedábamos pues lejos del régimen de la equiparación entre españoles y extranjeros, y ello afectaba tanto a la titularidad del derecho como a las condiciones de su ejercicio. El hecho de que no dispongamos de decisiones judiciales en aplicación de estos preceptos no significa que no hayan tenido un impacto sobre la actividad de los extranjeros en España. Sin ir más lejos, según este régimen podría ser prohibida una reunión promovida por extranjeros para protestar, por ejemplo, contra la política de extranjería del Gobierno de la Nación. Si dicha reunión fuera promovida por españoles no contaría con ningún inconveniente.

Si la definición legal de los beneficiarios del derecho de reunión era clara, no lo era tanto la consecuencia asociada al quebrantamiento de la prohibición. La LODR no prevé ningún tipo de consecuencia concreta asociada a la participación de extranjeros, con situación no regularizada, en reuniones en locales cerrados, como podrían ser la disolución o suspensión de la reunión por participar en ella ese tipo de extranjeros. Sí que cabía realizar dicho control si el extranjero pretendía promover una concentración o una manifestación en lugares de tránsito público, pues la condición de promotor quedaba reservada por el art. 7 LO 7/1985 a los extranjeros con residencia legal en España. En opinión de José Antonio Montilla Martos, bajo ese sistema cabía prohibir una manifestación por el hecho de encontrarse el extranjero promotor de la misma en una de estas situaciones¹³. En cualquier caso, un extranjero, en situación no regularizada, que no contara con documentación oficial, o con precisión de un domicilio, tampoco podría promover una concentración o manifestación en virtud de las exigencias a que se refiere el art. 9 LODR, que exigen una comunicación previa y según las cuales es preciso que se haga constar el documento oficial de identificación del organizador, así como su domicilio.

4. El régimen de equiparación con los españoles en el ejercicio del derecho de reunión quedó formalmente establecido, por primera vez en España, en la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social¹⁴. Según su art. 7, “[l]os extranjeros que se encuentren en España podrán ejercitar sin necesidad de autorización administrativa previa y de conformidad con lo dispuesto en las normas que lo regulan, el derecho de reunión recogido en el artículo 21 de la constitución”. Esta redacción supuso una importante innovación, pues por primera vez la ley no hacía distinciones entre extranjeros, y el derecho de reunión y manifestación era concedido a todos, sin importar que el extranjero se encontrara en situación irregular. Del mismo modo no se limitaba a los residentes la posibilidad de promover reuniones públicas. En cuanto al régimen de ejercicio, el precepto respondía al principio de igualdad de trato. Dicha igualdad de trato se extendía no sólo a la supresión del requisito de la autorización previa, que ya había sido declarado inconstitucional por el TC en su sentencia 115/1987, sino también al resto de condicionamientos para el ejercicio del derecho de reunión. La doctrina que comentó este precepto indicaba que, al tratarse de una forma muy primaria de expresión del pluralismo, valor superior de nuestro

¹³ MONTILLA MARTOS, J.A., “Libertades de reunión y manifestación (art.7)”, en MOYA ESCUDERO, M., (dir.), *Comentario sistemático a la Ley de Extranjería*, Granada, Comares, 2001, p. 583.

¹⁴ BOE núm. 10, de 12 de enero de 2000.

ordenamiento jurídico y ante una forma primaria de participación política, tiene pleno sentido su reconocimiento incondicionado¹⁵.

5. Como se sabe, la redacción originaria de la LOEx fue modificada por el art.1.5 de la LO 8/2000, de 22 de diciembre. En virtud de esta Ley, llamada de la “contrarreforma”, volvieron las limitaciones al ejercicio del derecho de reunión por extranjeros al introducirse un nuevo inciso en el primer apartado, según el cual el derecho de reunión podrá ser ejercido por los extranjeros “*cuando obtengan autorización de estancia o residencia en España*”. En términos constitucionales, el propósito de este modo de proceder habría sido introducir la limitación al ámbito de los beneficiarios del derecho de reunión procurando, a la vez, cierta coordinación técnica entre el texto de la LOEx y el de la CE. Por ello se ha dicho que “la redacción final del precepto acaso pretende ofrecer una imagen de avance en el reconocimiento de estos derechos al separar la titularidad y el ejercicio para evitar la tacha de inconstitucionalidad basada en el reconocimiento genérico del derecho que hace el art. 21 de la constitución. Así, también los extranjeros son titulares de los derechos del art. 21 pero sólo podrán ejercerlos una vez que hayan obtenido la autorización de estancia o residencia.

La pretendida congruencia técnica no impidió observar muy pronto que la nueva redacción representaba una muy fuerte limitación de los derechos de los extranjeros¹⁶. La LOEx, al establecer los términos de ejercicio del derecho, excluyó completamente del mismo a los extranjeros que no hubieran obtenido autorización de estancia o residencia. Por ello el Informe del Consejo General del Poder Judicial al Anteproyecto de reforma de la LO 4/2000 dejó dicho que “*no deja de producir preocupación el regreso a la Ley de 1985 privando a los extranjeros en situación irregular de los derechos de asociación, reunión, manifestación, libertad sindical y huelga, independientemente de que su regulación legal pueda incluir restricciones que se consideren adecuadas a su ejercicio*”. Esta fue la razón por la cual esta modificación del apartado primero del artículo 7 LOEx fue objeto de numerosos recursos de inconstitucionalidad, a los que ya nos hemos referido. Quizás debido a esta avalancha de recursos el Defensor del Pueblo decidió dejar de presentar el suyo propio.

La versión del art. 7.1 LOEx dada por la Ley Orgánica 8/2000 sometía el ejercicio por extranjeros del derecho de reunión y manifestación a la condición de que tengan “*autorización de estancia o residencia en España*”. Esta regulación hacía necesario reparar en las diferentes situaciones de los extranjeros, correspondiendo el derecho de reunión únicamente a quienes tuvieran la situación de residencia permanente (art. 32 LOEx), residencia temporal (art. 31 LOEx), y de estancia (art. 30 LOEx). Quedaba claro así que la modificación del artículo suponía la exclusión del derecho de reunión de los extranjeros que se encontraran en situación no regularizada. En cuanto al derecho de reunión de los estudiantes, la nueva redacción del art. 33 LOEx, dada por la LO 14/2003, de 14 de noviembre, de reforma, entre otras, de la LO 4/2000¹⁷, pasó a definir su situación

¹⁵ MONTILLA MARTOS, J.A.: “Libertades de reunión y manifestación (art. 7)”, *cit.*, pp. 584-585.

¹⁶ Véase RELAÑO PASTOR, E., “¿Sancionar al inmigrante o proteger las fronteras: un análisis crítico de la Ley de Extranjería 14/2003, de 20 de noviembre, y la política de inmigración común de la Unión Europea (I)”, *Diario La Ley*, núm. 6017, de 13 de mayo de 2004, p. 7. Sobre la inconstitucionalidad de la LO 8/2000, de 22 de diciembre, véase FERNÁNDEZ SEGADO, F., “El nuevo régimen jurídico de los derechos y libertades de los extranjeros en España. Reflexiones en torno a la constitucionalidad de la LO 8/2000, de 22 de diciembre”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 2001 (7), pp. 65-100.

¹⁷ BOE núm. 279, de 21 de noviembre.

como la de estancia, por lo que a partir de 2003 el derecho de reunión también podía ser ejercido por este colectivo, permitiendo la plena integración de los estudiantes extranjeros en el movimiento estudiantil, organizando y participando en reuniones, concentraciones y manifestaciones de ese carácter.

La redacción del artículo 7.1 LOEx hacía planear la duda en torno a la extensión del derecho de reunión a otras categorías de extranjeros como apátridas, indocumentados y refugiados (art. 34 LOEx). La doctrina no tardó en proponer la posibilidad de integrar esta laguna normativa atribuyendo el derecho de reunión a todo aquél extranjero cuya residencia o estancia en España hubiese sido prevista y consentida¹⁸. Pero a la vez, se consideraba que dicha interpretación parecería difícilmente viable pues el art. 7 LOEx en su letra mencionaba, únicamente, las situaciones de estancia o residencia, a diferencia del Proyecto de Ley inicialmente presentado, que remitía a toda las situaciones jurídicas del Título II LOEx. En otro lugar mantuvimos la posibilidad de llegar a una interpretación distinta, que permitiera extender el derecho de reunión a refugiados, apátridas, extranjeros indocumentados y quienes disfruten de un visado de cortesía concedido por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, pues los mismos tienen una situación considerada como la de estancia (art. 32 RLOEx)¹⁹.

6. No obstante, estas disquisiciones han dejado de ser necesarias a partir de la entrada en vigor de la LO 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la LO 4/2000, que ha dado nueva redacción al artículo 7.1 LOEx. La nueva norma establece de forma clara el sistema de equiparación con los españoles en la titularidad del derecho de reunión, sin especificar respecto de las condiciones de ejercicio que, por tanto, serán las mismas que se aplican a los españoles. Como se sabe, la nueva redacción pretende dar satisfacción a la declaración de inconstitucionalidad del art. 7.1 LOEx en la versión dada por la LO 8/2000, de 22 de diciembre, así como al mandato que resulta del F.J. 17 de la STC 236/2007, de 17 de noviembre. En esta decisión si bien se indica que es posible que el legislador estatal module el ejercicio por extranjeros del derecho de reunión, también se afirma que la regulación del artículo 7.1 LOEx no representaba ninguna clase de modulación, sino más bien la total supresión por completo de dicho derecho, motivo por el cual la norma fue declarada inconstitucional.

La argumentación utilizada por el TC para llegar a este resultado discurrió por derroteros ya andados con anterioridad en otras de sus decisiones. Como indica el Tribunal Constitucional "*debemos afirmar que el artículo 13.1 CE concede al legislador una notable libertad para regular los derechos de los extranjeros en España, pudiendo establecer determinadas condiciones para su ejercicio. Sin embargo, una regulación de este tenor deberá tener en cuenta, en primer lugar, el grado de conexión de los concretos derechos con la garantía de la dignidad humana, según los criterios expuestos; en segundo lugar, el contenido preceptivo del derecho, cuando éste venga reconocido a los extranjeros directamente por la Constitución; en tercer lugar y en todo caso, el contenido delimitado para el derecho por la Constitución y los Tratados internacionales. Por último, las condiciones de ejercicio establecidas por la Ley deberán dirigirse a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos, y guardar adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida*" (F.J. 4). A la vez el Tribunal Constitucional afirma que si bien el art. 10.2 CE no da rango constitucional a los derechos

¹⁸ MONTILLA MARTOS, J.A., "Libertades de reunión y manifestación (art. 7)", *cit.*, p. 588.

¹⁹ ESTEBAN DE LA ROSA, F.: "Comentario al artículo 7" en *Comentarios a la Ley de Extranjería*, ESPLUGUES MOTA, C., (coord.), Valencia, Tirant lo Blach, 2006, pp. 179-195.

y libertades internacionalmente proclamados en cuanto no estén también consagrados por nuestra Constitución, dicho precepto obliga a interpretar los correspondientes preceptos de ésta de acuerdo con el contenido de dichos Tratados o convenios, de modo que en la práctica este contenido se convierte en cierto modo en el contenido constitucionalmente declarado de los derechos y libertades que enuncia el capítulo segundo del título I de nuestra constitución. En el sentido que indica el TC, es preciso recordar que la mayoría de los textos internacionales que proclaman el derecho de reunión como derecho humano lo atribuyen a “toda persona”. Esta formulación se aprecia, por ejemplo, en el art. 20.1 DUDH de 10 de diciembre de 1948 y en el art. 11 CEDH de 4 de noviembre de 1950²⁰. Otros convenios, como el PIDCP de 19 de diciembre de 1966, si bien no emplean el mismo tenor, generan una misma solución, pues a la vez que el art. 21 indica, simplemente, que “*se reconoce el derecho de reunión*”, sin mayores distinciones, el art. 2 prohíbe el establecimiento de distinciones por razón de nacionalidad. En el ámbito comunitario europeo, y sin valor jurídico directo, aunque con un importante valor político creciente, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea confiere también a toda persona la libertad de reunión (art.12)²¹. La opinión mayoritaria considera que las causas de restricción del derecho de reunión a que se refieren los artículos 21 PIDCP²² y 11.2 CEDH²³ no habilitan para la introducción de limitaciones al ejercicio del derecho de reunión dirigidas, de forma específica, a los extranjeros por su condición de tales.

En cuanto argumentos específicos respecto de la atribución y reconocimiento a los extranjeros del derecho de reunión y manifestación, el Tribunal Constitucional indicó que “*la definición constitucional del derecho de reunión realizada por nuestra jurisprudencia, y su vinculación con la dignidad de la persona, derivada de los textos internacionales, imponen al legislador el reconocimiento de un contenido mínimo de aquel derecho a la persona en cuanto tal, cualquiera que sea la situación en que se encuentre. En este sentido, ya hemos declarado que el ejercicio del derecho de reunión y de manifestación forma parte de aquellos derechos que, según el artículo 10 de la norma fundamental, son el fundamento del orden político y de la paz social, por lo que el principio de libertad del que es una manifestación exige que las limitaciones que a él se establezcan respondan a supuestos derivados de la Constitución y que en cada caso resulte indubitablemente probado que se ha traspasado efectivamente el ámbito de la libertad constitucional fijado. El legislador orgánico puede fijar condiciones específicas para el ejercicio del derecho de reunión por parte de los extranjeros que se encuentren en nuestro país sin la correspondiente autorización de estancia o residencia, siempre y cuando respete un contenido del mismo que la Constitución salvaguarda por pertenecer*

²⁰ Véanse también los artículos 9 y 10 de la CEDH referidos, respectivamente, al derecho de reunión relacionado con la libertad de pensamiento, de conciencia y religión, y al relacionado con la libertad de expresión.

²¹ DO C 364 de 18 de diciembre de 2000.

²² Según su tenor, “*el ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás*”.

²³ El precepto dispone que “*el ejercicio de estos derechos no podrá ser objeto de otras restricciones que aquellas que, previstas por la Ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades ajenos. El presente artículo no prohíbe que se impongan restricciones legítimas al ejercicio de estos derechos para los miembros de las Fuerzas Armadas, de la Policía o de la Administración del Estado*”.

a cualquier persona, independientemente de la situación en que se encuentre” (F.J. 6). Para el Tribunal Constitucional, “la nueva redacción dada por el precepto impugnado al artículo 7.1 de la Ley Orgánica 4/2000 no realiza una modulación del derecho de reunión, estableciendo condiciones a su ejercicio, sino que niega este derecho a los extranjeros que no dispongan de autorización de estancia o residencia en España. De acuerdo con los criterios fijados en los anteriores Fundamentos Jurídicos esta regulación legal vulnera el art. 21 CE en su contenido constitucionalmente declarado por los textos a los que se refiere el art. 10.2 CE. En consecuencia, debe declararse inconstitucional el art. 7.1 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, en la nueva redacción que le da el art. 1, punto 5, de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre”. Esa es la razón por la cual el precepto ha sido declarado inconstitucional, con los efectos señalados en el F.J. 17 de la decisión²⁴.

Por oposición a la posición mayoritaria, es preciso recordar que la STC 236/2007 fue objeto de un voto particular disidente, firmado por dos magistrados, para los cuales la exigencia debatida, esto es, la tenencia por el extranjero de una autorización de estancia o de residencia para ejercer los derechos de reunión y de manifestación, y también el de asociación, no sería inconstitucional. Para los magistrados disidentes el presupuesto que faculta al legislador para imponer condiciones al ejercicio de los derechos de asociación, reunión y manifestación en el caso concreto que nos ocupa es la situación masiva de entradas y estancias ilegales de ciudadanos extranjeros, situación que al amparo de la normativa internacional de protección de los derechos humanos permitiría adoptar medidas, como la exigencia de una determinada situación administrativa por razones de orden público y protección de la seguridad. Por otra parte, para estos magistrados resulta exagerada la afirmación de conexión entre la exigencia de una autorización de estancia o residencia y la vulneración de la dignidad humana, pues la estancia legal en España es la expresión del respeto a la ley, que es uno de los elementos que constituyen el fundamento del orden político y de la paz social.

7. Aunque el Tribunal Constitucional admite la posibilidad de modular el ejercicio del derecho de reunión, el legislador orgánico ha reconocido dicho derecho a los extranjeros en un régimen de equiparación con los españoles. No obstante, cualquier ejercicio del derecho de reunión por extranjeros habrá de atemperarse a las mismas limitaciones que establece la propia CE, pues el máximo de los derechos de los extranjeros queda marcado por la regla de igualdad de trato con los españoles. Así, tal derecho habrá de ser ejercido de forma pacífica y sin armas (art.21 CE), pudiendo constituir un comportamiento delictivo la participación en una reunión en la que no concurren esas circunstancias (artículos 513 y 514 del Código Penal aprobado por LO 10/1995, de 23 de noviembre²⁵). Estas son las únicas limitaciones que, con arreglo a la legislación española actual cabe afirmar respecto del ejercicio del derecho de reunión en locales cerrados.

²⁴ En virtud de ello no se procede a la anulación de esta norma. Según el TC la inconstitucionalidad apreciada exige que sea el legislador, dentro de la libertad de configuración normativa derivada de su posición constitucional y, en última instancia, de su específica libertad democrática, el que establezca dentro de un plazo de tiempo razonable las condiciones de ejercicio de los derechos de reunión, asociación y sindicación por parte de los extranjeros que carecen de la correspondiente autorización de estancia o residencia en España. Y ello sin perjuicio del eventual control de constitucionalidad de aquellas condiciones, que corresponde a este Tribunal Constitucional.

²⁵ BOE núm. 281, de 24 de noviembre.

Debido a la proclamación legal del régimen de equiparación, en la actualidad las limitaciones al ejercicio del derecho de reunión por extranjeros no provienen del Derecho de extranjería, sino sólo, eventualmente, del hecho de no concurrir en el extranjero alguna de las circunstancias exigidas, también a los españoles, por la LODR. Para averiguar estas limitaciones conviene hacer un repaso de las peculiaridades que puede revestir el ejercicio de esta clase de derechos por extranjeros. Por ejemplo, en nuestra opinión no sería posible considerar como discriminación indirecta la exigencia que, respecto de la comunicación previa de la concentración o manifestación, lleva a cabo el art. 9 LODR, cuando el promotor u organizador de la misma sea un extranjero sin documentación oficial. Habida cuenta de la trascendencia pública del acontecimiento, resulta razonable exigir, por la responsabilidad que de ello puedan resultar, la identificación del promotor de la concentración o manifestación. Por tanto, a pesar del reconocimiento de la LOEx, un extranjero sin documentación, a igual que los españoles, no podría organizar un acto de ese tipo, no siendo una consecuencia especial de su condición de extranjero.

Para el caso de las reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones también se prevé la comunicación previa a la autoridad, así como la posibilidad de prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes, circunstancias que han sido desarrolladas por los artículos 8 y 10 LODR²⁶. Las circunstancias que es preciso detallar en dicha comunicación que, como veremos, pueden ser relevantes a la hora de impedir el ejercicio del derecho de reunión por parte de los extranjeros, quedan contenidas en el art. 9 LODR. Entre ellas habrá que incluir la mención del nombre, apellidos, domicilio y documento oficial de identificación del organizador u organizadores o de su representante, caso de personas jurídicas, consignando también la denominación, naturaleza y domicilio de éstas; el lugar, fecha, hora y duración prevista; el objeto de la misma; el itinerario proyectado, cuando se prevea la circulación por las vías públicas; y las medidas de seguridad previstas por los organizadores o que se soliciten de la autoridad gubernativa. La autoridad gubernativa notificará al Ayuntamiento afectado los datos contenidos en el escrito de comunicación, excepto cuando se trate de una convocatoria urgente de las previstas en el párrafo segundo del artículo anterior, a fin de que éste informe en un plazo de veinticuatro horas sobre las circunstancias del recorrido propuesto. En lo que ahora interesa, según se desprende del art. 9 LODR, una persona indocumentada, o que no pueda acreditar un domicilio, no podrá promover u organizar una concentración o manifestación. Si estas condiciones concurren en los extranjeros en situación no regularizada, los mismos precisarán de un español, o bien de un extranjero documentado y con domicilio, para poder convocar, de forma legal, una concentración o manifestación. No cabe descartar tampoco que la presentación del extranjero ante la Administración como organizador de dicha

²⁶ El primero establece la obligación de comunicarlas por escrito a la autoridad gubernativa correspondiente por los organizadores o promotores de aquéllas, con una antelación de diez días naturales, como mínimo y treinta como máximo. Si se tratare de personas jurídicas la comunicación deberá hacerse por su representante. En presencia de causas extraordinarias y graves que justifiquen la urgencia de convocatoria y celebración de reuniones en lugares de tránsito público o manifestaciones, la comunicación podrá hacerse con una antelación mínima de veinticuatro horas (art. 8 LODR). La prohibición de las reuniones podrá acordarse en presencia de razones fundadas de que puedan producirse alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes. Se contempla también la posibilidad de proponer una modificación de la fecha, lugar, duración o itinerario de la reunión o manifestación (art. 10 LODR).

F. Esteban de la Rosa, “Comentario al artículo 7 (Libertades de reunión y manifestación) de la Ley de Extranjería”, Comentario a la Ley de Extranjería y su Reglamento, Faustino Cavas Martínez (dir.), Pamplona, Thomson Reuters-Civitas, pp. 159-172

concentración o manifestación le pueda suponer el inicio de un procedimiento de expulsión, por el hecho de encontrarse en España en situación irregular, siendo ésta una razón de mucho peso para que los extranjeros en esa situación limiten el ejercicio de su derecho de reunión.

BIBLIOGRAFÍA:

CEINOS SUAREZ, A., “Los derechos y libertades de los trabajadores extranjeros en la Ley Orgánica 8/2000: comentario a las sentencias TC 236/2007, de 7 de noviembre y 259/2007, de 19 de diciembre”, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, nº 20, 2008, pp. 13-29.

CHUECA SANCHO, A.G., “Ley de Extranjería y tratados internacionales: una violación permanente e internacionalmente comprobada”, *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, 7, noviembre 2004, pp. 123-138.

ESTEBAN DE LA ROSA, F.: “Comentario al artículo 7 Ley de Extranjería”, en *Comentarios a la Ley de Extranjería*, ESPLUGUES MOTA, C., (coord.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, pp. 179-195.

ESTEBAN DE LA ROSA, G., “Inmigración y Derecho de Extranjería”, *Revista de estudios jurídicos*, Nº 6, 2005 (Ejemplar dedicado a: La crisis del estado-nación: el fenómeno supranacional y autonómico), pp. 29-62

FERNÁNDEZ SEGADO, F., “El nuevo régimen jurídico de los derechos y libertades de los extranjeros en España. Reflexiones en torno a la constitucionalidad de la LO 8/2000, de 22 de diciembre”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 2001 (7), pp. 65-100.

GAVARA DE CARA, J.C.: *El sistema de organización del ejercicio del derecho de reunión y manifestación*, Madrid, Mc Graw Hill-interamericana de España, 1997.

LÓPEZ GONZÁLEZ, J.L.: *El derecho de reunión y manifestación en el ordenamiento constitucional español*, Madrid, Ministerio de Justicia – Secretaría General Técnica, 1995.

MONTILLA MARTOS, J.A.: “Libertades de reunión y manifestación (art. 7)”, en Moya Escudero, M. (coord.), *Comentario Sistemático a la Ley de Extranjería*, Granada, Comares, 2001, pp. 579-591.

PÉREZ SOLA, N.: “Arts 7/8”, en *Comentario a la Ley y al Reglamento de Extranjería e Integración Social*, MONEREO PÉREZ, J.L. y MOLINA NAVARRETE, C., (dir.), Granada, Comares, 2001, pp. 158-183.

RAMOS QUINTANA, M.I., “Extranjeros en situación irregular: derechos atribuidos, limitaciones a la libertad y medidas de carácter sancionador: la jurisprudencia reciente

F. Esteban de la Rosa, “Comentario al artículo 7 (Libertades de reunión y manifestación) de la Ley de Extranjería”, Comentario a la Ley de Extranjería y su Reglamento, Faustino Cavas Martínez (dir.), Pamplona, Thomson Reuters-Civitas, pp. 159-172

del Tribunal Constitucional”., *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, nº 19, 2008, pp. 47-80

RELAÑO PASTOR, E., “¿Sancionar al inmigrante o proteger las fronteras: un análisis crítico de la Ley de Extranjería 14/2003, de 20 de noviembre, y la política de inmigración común de la Unión Europea (I)”, *Diario La Ley*, núm. 6017, de 13 de mayo de 2004, pp. 1-7.

RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., “La nueva legislación de extranjería e inmigración”, *Diario La Ley*, nº 7423, sección doctrina, 14 junio 2010.

SANTOLAYA MACHETTI, P., “Artículo 7. Libertades de reunión y manifestación”, en Santolaya Machetti, P. (coord.), *Comentarios a la nueva Ley de Extranjería*, Valladolid, Lex Nova, 2000, pp. 69-71.

TORRES MURO, I., *El derecho de reunión y manifestación*, Madrid, Civitas, 1990.