**DERECHO CONSTITUCIONAL**

**TEMA 23**

**DERECHO DE REUNIÓN. DERECHO DE ASOCIACIÓN: LOS PARTIDOS POLÍTICOS.** **DERECHO DE SINDICACIÓN Y LIBERTAD SINDICAL. DERECHO DE HUELGA.**

**DERECHO DE REUNIÓN.**

El artículo 21 de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 dispone lo siguiente:

“1. Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa.

2. En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes”.

Este precepto está desarrollado por la Ley Orgánica del Derecho de Reunión de 15 de julio de 1983, y sus notas esenciales son las siguientes:

1. El derecho de reunión es el derecho de cada persona de congregarse temporalmente con otros para exponer e intercambiar ideas y defender y publicitar intereses y aspiraciones, incluyendo el de convocar, promover, organizar o participar en la reunión.
2. Es el principal derecho de ejercicio colectivo, y la forma más básica de expresión del pluralismo y participación en la vida política, económica, social y cultural.
3. A pesar de ser un derecho de todas las personas, la normativa de los funcionarios militares, policiales, judiciales y fiscales limita su ejercicio
4. La Ley Orgánica entiende por reunión la concurrencia concertada y temporal de más de veinte personas, con finalidad determinada que debe ser pública, por lo que quedan fuera del ámbito de este derecho las siguientes reuniones:
5. Los espectáculos públicos, fiestas populares y actividades recreativas.
6. Las celebradas en el domicilio o en locales públicos o privados para familiares o amigos.
7. Las que celebran los partidos políticos, los sindicatos, las organizaciones empresariales, las sociedades civiles y mercantiles, las asociaciones, las corporaciones, las fundaciones, las cooperativas, las comunidades de propietarios y otras entidades para sus propios fines.
8. Las reuniones profesionales.
9. Las celebradas en unidades, buques y recintos militares.
10. La reunión protegida por la Constitución no puede tener una finalidad ilícita, siendo ilícitas las así tipificadas por las leyes penales, que pueden ser prohibidas, como son las reuniones celebradas con el propósito de cometer un delito y aquellas a las que concurran personas con armas, explosivos y objetos peligrosos.
11. El ejercicio de la libertad de reunión no precisa de autorización previa de los poderes públicos, pero sí de comunicación por escrito a la autoridad gubernativa del propósito de celebrar una reunión en un lugar de tránsito público, ya se trate de concentraciones estáticas, ya de manifestaciones dinámicas.

Esta comunicación se realizará con una antelación de entre diez y treinta días naturales, si bien bastarán veinticuatro horas cuando existan circunstancias extraordinarias y graves que justifiquen la urgencia de la convocatoria y celebración de dichas reuniones.

1. Si la autoridad gubernativa considera que existen motivos de posible alteración del orden público, con peligro para personas y bienes, o cuando sea necesario para preservar otros intereses constitucionalmente legítimos, podrá motivadamente en el plazo de setenta y dos horas prohibir la concentración o manifestación o, en su caso, proponer la modificación de las circunstancias de la misma.
2. Los organizadores pueden impugnar la prohibición o propuesta de modificación a través del procedimiento regulado por el artículo 122 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 13 de julio de 1998, del que destaca lo siguiente:
3. Las resoluciones podrán ser recurridas en el plazo de cuarenta y ocho horas, trasladándose por los promotores copia del escrito del recurso a la autoridad gubernativa, con el objeto de que ésta remita inmediatamente el expediente.
4. En el plazo de cuatro días se celebrará una audiencia en la que el Tribunal, de manera contradictoria, oirá a todos los personados y resolverá sin ulterior recurso exclusivamente acerca del mantenimiento o revocación de la prohibición o de las modificaciones propuestas.
5. Como la reunión debe ser pacífica, la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana de 21 de febrero de 1992 prevé que en caso de que se produzca una alteración de la seguridad ciudadana con armas, artefactos explosivos u objetos contundentes o de cualquier otro modo peligrosos, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán disolver la reunión sin previo aviso.

Cuando se trate de reuniones prohibidas o sin comunicación previa, las medidas de intervención para el mantenimiento o el restablecimiento de la seguridad ciudadana serán graduales y proporcionadas a las circunstancias, y su disolución constituirá el último recurso.

Conforme al artículo 77 de la Constitución que prohíbe la presentación directa de peticiones a las Cortes Generales por manifestaciones ciudadanas, no están permitidas las reuniones que alteren el normal funcionamiento de las cámaras o asambleas legislativas.

1. La autoridad gubernativa debe proteger las reuniones frente a quienes trataren de impedir, perturbar o menoscabar el lícito ejercicio de este derecho, y por ello la Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana prohíbe amenazar, coaccionar, vejar e injuriar a los agentes de las fuerzas de seguridad cuando estén velando por el mantenimiento del orden público en una manifestación; concurrir con elementos que dificulten la identificación del manifestante; o la grabación y difusión de imágenes de los agentes de la autoridad en el ejercicio de su trabajo durante la reunión.
2. Conforme al artículo 55.1 de la Constitución, este derecho puede ser suspendido cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio.

**DERECHO DE ASOCIACIÓN: LOS PARTIDOS POLÍTICOS.**

**Derecho de asociación.**

El artículo 22 de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 dispone lo siguiente:

“Artículo 22.

1. Se reconoce el derecho de asociación.

2. Las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito son ilegales.

3. Las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad.

4. Las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada.

5. Se prohíben las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar”.

Este precepto está desarrollado por la Ley Orgánica del Derecho de Asociación de 22 de marzo de 2002, y sus notas esenciales son las siguientes:

1. Es también un derecho individual de ejercicio colectivo, y elemento esencial de participación en la vida política, económica, social y cultural.
2. La Ley Orgánica sólo incluye en su ámbito de aplicación a “las asociaciones que no tengan fin de lucro y que no estén sometidas a un régimen asociativo específico”, excluyéndose ciertas entidades de base asociativa como los partidos políticos o sindicatos, o las iglesias y comunidades religiosas. También se excluyen a las comunidades de bienes y propietarios y las sociedades de todo tipo, civiles y mercantiles.
3. La titularidad del derecho corresponde a todas las personas, físicas y jurídicas, españolas o extranjeras, si bien la normativa de determinados funcionarios limita su ejercicio, de forma que:

Los militares no pueden participar en asociaciones políticas o sindicales.

El artículo 127 de la Constitución prevé que “los Jueces y Magistrados así como los fiscales, mientras se hallen en activo, no podrán (…) pertenecer a partidos políticos o sindicatos. La ley establecerá el régimen y las modalidades de asociación profesional de los jueces, magistrados y fiscales”, permitiendo la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1 de julio de 1985 y el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal de 30 de diciembre de 1981 vendrán a la posibilidad de creación y asociación de estos funcionarios a asociaciones profesionales que tengan por objeto la defensa de los intereses profesionales de sus miembros, las cuales no pueden realizar actividades políticas ni tener vínculos con partidos políticos o sindicatos.

1. El derecho de asociación tiene una doble dimensión, a saber:
2. Como derecho individual, tiene un doble contenido:

* Positivo, como la libertad de constitución de una asociación, de adherirse o retirarse voluntariamente de la misma o al ejercicio de los derechos y cumplimiento de los deberes inherentes a la condición de asociado.
* Negativo, ya que nadie puede ser obligado a fundar una asociación, a pertenecer a una asociación, a permanecer en su seno o a declarar su pertenencia a una asociación

1. Como capacidad de las asociaciones para su libre funcionamiento, que comprende las libertades de:

* Autoorganización de la asociación, siempre que su organización y funcionamiento sean democráticos.
* Desarrollar las actividades propias del fin social.
* Unirse y colaborar con otras asociaciones.

1. Las asociaciones se constituyen mediante un acuerdo suscrito por al menos tres personas físicas o jurídicas que deberá formalizarse en un acta fundacional en documento público o privado y que recogerá sus estatutos.

El otorgamiento del acta determina la adquisición de la personalidad jurídica, sin perjuicio de la inscripción registral a los solos efectos de publicidad, por lo que la inscripción no implica control material de legalidad, sino mera verificación de los requisitos formales, si bien si se aprecian indicios racionales para considerar que una nueva asociación puede estar comprendida en alguno de los supuestos de asociación ilícita contemplados en el Código Penal de 23 de noviembre de 1995, la autoridad del registro suspenderá podrá remitir la documentación al Ministerio Fiscal o al órgano judicial competente, quedando suspendido el procedimiento administrativo de inscripción hasta cuando recaiga resolución judicial firme sobre la concurrencia de ilícito penal.

Los estatutos deben contener unas menciones mínimas, desde los fines y actividades de la asociación hasta los requisitos y modalidades de admisión y baja, pasando por el régimen de los órganos de gobierno y representación.

La inscripción registral ha de formalizarse en tres meses, siendo los efectos del silencio positivos.

1. Las asociaciones se rigen por sus estatutos y por los acuerdos válidamente adoptados por sus órganos de representación y gobierno.
2. Respecto de sus órganos, la asamblea general es el órgano supremo de gobierno, integrado por los asociados, que adopta sus acuerdos por mayoría y deberá reunirse, al menos, una vez al año. Además, existirá un órgano de representación que gestione y represente los intereses de la asociación.

Además, la Ley Orgánica establece normas sobre el funcionamiento interno de la asociación, su disolución y liquidación, carácter, derechos y obligaciones de sus asociados, y otras normas de desarrollo del derecho fundamental de asociación

1. Están prohibidas:
2. Las asociaciones secretas, que son las que, además de no inscribirse, quieren mantener en secreto la propia existencia de la asociación, sus fines y la identidad de sus miembros.
3. Las de carácter paramilitar, que son las que adoptaren las estructuras organizativas, los comportamientos o los signos externos que caracterizan a las organizaciones militares.
4. Las asociaciones ilícitas, que son:

* Las que tengan por objeto cometer algún delito o, después de constituidas, promuevan su comisión.
* Las que, aun teniendo por objeto un fin lícito, empleen medios violentos o de alteración o control de la personalidad para su consecución.
* Las que fomenten, promuevan o inciten directa o indirectamente al odio, hostilidad, discriminación o violencia contra las personas por razón de sus circunstancias subjetivas, como su ideología o religión o creencias, raza, nacionalidad o sexo.
* Aquellas en las que cualquiera de sus miembros activos haya sido condenado por sentencia firme por pertenencia o colaboración con banda armada en tanto no haya cumplido completamente la condena, si no hubiese rechazado públicamente los fines y los medios de la organización terrorista a la que perteneció o con la que colaboró.

**Los partidos políticos.**

Dispone el artículo 6 de la Constitución que “los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”.

Este precepto está desarrollado por la Ley Orgánica de Partidos Políticos de 27 de junio de 2002, y sus características esenciales son las siguientes:

1. Son asociaciones al servicio del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos y a través de las que se expresa el pluralismo político.
2. La Ley Orgánica consagra el principio de libertad de creación de partidos políticos, la libertad para autoorganizarse una vez creados, el derecho a afiliarse a un partido o el derecho a no hacerlo y los derechos de los afiliados.
3. La inscripción del acta fundacional del partido político en el Registro de Partidos Políticos del Ministerio del Interior es constitutiva de la adquisición de personalidad jurídica, por lo que no tiene meros efectos de publicidad.
4. A fin de garantizar que su estructura interna y funcionamiento sean democráticos, la Ley Orgánica prevé unos mínimos, entre los que destacan los siguientes:
5. El órgano soberano será un congreso del conjunto de sus miembros.
6. El congreso y los órganos directivos del partido deberán ser provistos mediante sufragio libre y secreto.
7. Los afiliados tendrán derecho, entre otros, a participar en las actividades del partido y a ejercer el derecho de voto y a ser electores y elegibles para los cargos del partido.
8. La actividad de los partidos deberá respetar principios democráticos y los derechos humanos, regulando la Ley Orgánica regula detalladamente las causas de ilegalización de un partido político por infracción reiterada de este deber, que pueden sintetizarse en:
9. La vulneración sistemática de las libertades y derechos fundamentales.
10. El fomento, promoción o legitimación de la violencia como método para la consecución de objetivos políticos o para hacer desaparecer las condiciones precisas para el ejercicio de la democracia y de las libertades políticas.
11. El apoyo político de la acción de organizaciones terroristas.

La competencia para decidir la ilegalización está atribuida a una Sala Especial del Tribunal Supremo integrada por su presidente, los presidentes de sus salas y el magistrado más antiguo y el más moderno de cada una de ellas.

La disolución puede ser instada por el Ministerio Fiscal o por el Gobierno, por iniciativa propia o a instancia de Congreso de los Diputados o Senado.

Durante la tramitación del proceso, el Tribunal Supremo puede acordar la suspensión cautelar de las actividades del partido.

La sentencia que declare ilegal al partido y su disolución y cese de actividades será recurrible únicamente en amparo constitucional.

Los aspectos económico-financieros de los partidos políticos están regulados por la Ley Orgánica de Financiación de Partidos Políticos de 4 de julio de 2007 y por la Ley Orgánica de Control de la Actividad Económico-Financiera de los Partidos Políticos de 30 de marzo de 2015, de las que destacan las siguientes notas:

1. Se establece un modelo de financiación mixto integrado por:
2. De forma mayoritaria, por subvenciones públicas destinadas a cubrir gastos de su funcionamiento ordinario y gastos electorales, y se reparten proporcionalmente según los escaños y votos obtenidos por cada partido.
3. También por aportaciones privadas, de las que destacan las siguientes reglas:

* Deben abonarse en cuentas bancarias abiertas con este exclusivo fin.
* Las donaciones de una misma persona física no pueden supera la cantidad de cincuenta mil euros al año.
* Estás prohibidas las aportaciones de entidades públicas extranjeras.
* Las entidades de crédito no pueden condonar total o parcialmente las deudas de los partidos políticos.

1. La fiscalización externa de la actividad financiera de los partidos políticos corresponde al Tribunal de Cuentas.

**DERECHO DE SINDICACIÓN Y LIBERTAD SINDICAL.**

Dispone el artículo 7 de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 que “los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”.

Por su parte, el artículo 28.1 de la Constitución establece que “todos tienen derecho a sindicarse libremente. La ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las fuerzas o institutos armados o a los demás cuerpos sometidos a disciplina militar y regulará las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos. La libertad sindical comprende el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, así como el derecho de los sindicatos a formar confederaciones y a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas. Nadie podrá ser obligado a afiliarse a un sindicato”.

Finalmente, el artículo 127.1 de la Constitución impide a los jueces, magistrados y fiscales, mientras se hallen en activo, pertenecer a un sindicato.

Partiendo de estos preceptos, el artículo 1 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical de 2 de agosto de 1985 establece que todos los trabajadores tienen derecho a sindicarse libremente para la promoción y defensa de sus intereses económicos y sociales, considerando trabajadores tanto aquellos que sean sujetos de una relación laboral como aquellos que lo sean de una relación de carácter administrativo o estatutario al servicio de las Administraciones Públicas.

Además, esta Ley prohíbe a los trabajadores en paro y a los jubilados la constitución de sindicatos que tengan por objeto la tutela de sus intereses singulares, aunque pueden afiliarse a las organizaciones sindicales generales, y los miembros de los cuerpos policiales civiles sólo pueden constituir y afiliarse a sindicatos que estén formados exclusivamente por miembros del propio cuerpo, en los términos previstos por la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de 13 de marzo de 1986.

La Ley Orgánica distingue un ámbito individual y un ámbito colectivo de la libertad sindical, de forma que:

1. Individualmente, la libertad sindical comprende los siguientes derechos:
2. A fundar sindicatos sin autorización previa, suspenderlos o a extinguirlos.
3. A afiliarse a un sindicato o separarse del mismo, no pudiendo nadie ser obligado a afiliarse a un sindicato.
4. A elegir libremente a sus representantes dentro de cada sindicato.
5. A la actividad sindical.
6. Colectivamente, las organizaciones sindicales tienen derecho a:
7. Aprobar sus estatutos, organizar su administración interna y sus actividades y formular su programa de acción.
8. Constituir federaciones, confederaciones y organizaciones internacionales, así como afiliarse y retirarse de las mismas.
9. No ser suspendidas ni disueltas sino mediante resolución firme de la autoridad judicial, fundada en incumplimiento grave de las leyes.
10. El ejercicio de la actividad sindical en la empresa o fuera de ella, que comprenderá, en todo caso, los siguientes derechos:

* Negociación colectiva.
* Huelga.
* Planteamiento de conflictos individuales y colectivos.
* Presentación de candidaturas en las elecciones a representantes legales de los trabajadores.

**DERECHO DE HUELGA.**

El artículo 28.2 de la Constitución reconoce “el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses. La Ley que regule el ejercicio de este derecho establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad”.

A pesar de los años transcurridos desde la entrada en vigor de la Constitución, el derecho de huelga todavía se encuentra regulado por el Real Decreto-ley de Relaciones de Trabajo de 4 de marzo de 1977, cuyas reglas esenciales son las siguientes:

1. La titularidad del derecho corresponde a los trabajadores, incluyendo a los funcionarios públicos, con la excepción de los miembros de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
2. Se declaran huelgas ilegales:
3. Las que se sostengan por motivos políticos, o con cualquier otra finalidad ajena al interés de los trabajadores.
4. Las de solidaridad o apoyo, salvo que la huelga afecte al interés de quienes la promuevan o sostengan.
5. Las que tengan por objeto alterar, dentro de su período de vigencia, lo pactado en un convenio colectivo o lo establecido por un laudo.
6. Las que se produzcan contraviniendo lo dispuesto en el Real Decreto-ley de Relaciones de Trabajo o lo expresamente pactado por un convenio colectivo para la solución de conflictos.
7. Las rotatorias, las efectuadas por los trabajadores que presten servicios en sectores estratégicos con la finalidad de interrumpir el proceso productivo, las de celo o reglamento y, en general, cualquier forma de alteración colectiva en el régimen de trabajo distinta a la cesación de la prestación de servicios por los trabajadores afectados y sin ocupación por los mismos del centro de trabajo o de cualquiera de sus dependencias.
8. La huelga debe declararse mediante acuerdo expreso de los representantes de los trabajadores, por mayoría absoluta de los mismos, o directamente por los propios trabajadores del centro de trabajo afectado, por mayoría simple en votación secreta.
9. El ejercicio del derecho de huelga implica la suspensión del contrato de trabajo y de las obligaciones de trabajo y pago de salarios.
10. Los trabajadores huelguistas no pueden sufrir sanciones, salvo en los casos de despido disciplinario previstos por:
11. Participar activamente en una huelga declarada ilegal.
12. Negarse a prestar los servicios necesarios para la seguridad de las personas, mantenimiento de los locales, etcétera.
13. El empresario no podrá sustituir a los huelguistas durante la huelga por trabajadores no vinculados a la empresa.

Por otro lado, a falta de la Ley Orgánica que regule el ejercicio del derecho de huelga, es la jurisprudencia constitucional la que ha perfilado los límites del mismo con relación a los servicios esenciales de la comunidad, pudiendo destacarse los siguientes elementos de esta doctrina jurisprudencial:

1. Servicios esenciales de la comunidad son los destinados a la satisfacción de los derechos fundamentales, las libertades públicas y los bienes constitucionalmente protegidos.
2. Cuando la huelga se declare en empresas prestadoras de servicios públicos o de reconocida e inaplazable necesidad y concurran circunstancias de especial gravedad, podrán adoptarse las medidas, incluidas de intervención, necesarias para asegurar el funcionamiento de tales servicios.
3. La autoridad gubernativa debe guardar una razonable proporción entre los sacrificios que se impongan a los huelguistas y los que padezcan los usuarios de aquéllos.
4. El acto por el que se determine dicho mantenimiento debe contener una motivación suficientemente concreta de las prestaciones mínimas establecidas y de las circunstancias del servicio y de su afección por la huelga.
5. En cualquier caso, tal acto es susceptible de control por la jurisdicción contencioso-administrativa a través del procedimiento de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales.

José Marí Olano

21 de mayo de 2023