

Reuniones y manifestaciones ante la sede de los Parlamentos

Fernando Sainz Moreno
*Catedrático de la Facultad de Derecho de la
Universidad Complutense de Madrid*

SUMARIO: I. EL TEMA.—II. ALGUNOS EJEMPLOS: LA REGULACIÓN DE LAS MANIFESTACIONES ANTE LOS PARLAMENTOS DE ALEMANIA (*BUNDESTAG*), AUSTRIA (*ÖSTERREICH-PARLAMENT*), BÉLGICA (*CHAMBRE DE REPRESENTANTS*), DINAMARCA (*FOLKETINGET*), FRANCIA (*ASSEMBLÉE NATIONALE*), ITALIA (*CAMERA DEI DEPUTATI*), REINO UNIDO (*HOUSE OF COMMONS*) Y SUECIA (*RIKSDAG*).—III. LAS MANIFESTACIONES ANTE LA SEDE DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: 1. *El orden en el interior y el orden en el exterior de la Cámara.* 2. *El fondo de la cuestión: los derechos de reunión y manifestación y la inviolabilidad de las Cámaras.* 3. *La sede y el entorno de las Cámaras.* A. La sedc. B. El entorno de la Cámara. 4. *La posición del Presidente de la Cámara en relación con las reuniones y manifestaciones que tengan lugar fuera de su recinto pero junto a ella.* 5. *Presentación de peticiones.* 6. *Recapitulación.*

I. EL TEMA

La expresión de ideas, sentimientos, deseos, a través de reuniones y manifestaciones ante las Cámaras legislativas, forma parte de las reglas del juego democrático. En cierto modo, es un reconocimiento popular del valor de las Asambleas Legislativas, las revitaliza más que las perjudica. Ni la Constitución ni la Ley Orgánica que regula el derecho de reunión las prohíbe. Sin embargo, es cierto, también, que pueden llegar, en casos extremos, a perturbar el ejercicio de la función representativa si amenazan a quienes son los legítimos representantes del pueblo ¿Hasta dónde se puede llegar? ¿A quién corresponde decidir las medidas que deben tomarse para garantizar el funcionamiento del Parlamento? ¿Existen zonas protegidas en el exterior de las Cámaras?

El examen de tales cuestiones es el objeto de este estudio. Su análisis puede servir, quizá, para encontrar fórmulas que armonicen dos formas de participación ciudadana en los asuntos públicos: la encauzada a través de representantes libremente elegidos (artículo 23.1 CE) y, la más espontánea, expresada en manifestaciones ante esos mismos representantes (artículo 21 CE).

1. Las manifestaciones populares ante las Cámaras Legislativas han acompañado siempre a las democracias parlamentarias.

a) En España, las manifestaciones ante el Palacio del Congreso de los Diputados llegaron a ser una estampa típica madrileña en la época en la que los vecinos de la capital vivían apasionadamente los debates de las Cortes. La concentración de la política nacional en ese foro único —el Senado contaba poco— hacía que los alrededores del Palacio de la Carrera de San Jerónimo fueran el centro de expresión de la política popular. «*En esta ciudad —escribía un cronista— en la que se acumulan, venidas de todos los rincones de España, ambiciones febriles y aspiraciones inquietas, no sorprende que la política impere sin rival en todos los ánimos. Y, efectivamente, desde la mañana hasta la noche no se piensa en otra cosa. Las sesiones del Congreso se siguen con una asiduidad que nos maravilla. Las galerías están constantemente abarrotadas*»¹. La «fiebre de la política» quemaba en los cafés y también en la calle ante el Congreso, unas veces pacífica, otras muy violenta.

El enarenado de la Carrera de San Jerónimo, desde la Puerta del Sol hasta la Plaza de Neptuno, era un mal presagio. La caballería, situada en la calle de Floridablanca, también enarenada, esperaba a los manifestantes con los sables preparados que, luego, la fuerza esgrimía, envainados o desenvainados, según la magnitud del «alboroto». Durante mucho tiempo los vecinos de Madrid sintieron intensamente la vida de la Cámara.

Veamos un ejemplo que vivió como cronista parlamentario AZORÍN². El 17 de abril de 1909, el Teniente Coronel del Cuerpo Jurídico de la Armada, Juan de Macías y del Real, presentó en el Congreso un escrito denunciando que el Ministro de Marina había cometido un delito de prevaricación al dictar, a sabiendas, resolución injusta sobre la adjudicación de la construcción de la escuadra. Los Secretarios Castel y Santa Cruz se negaron a admitirla, pero el Presidente, Eduardo Dato, la aceptó, dando cuenta a la Cámara el día 20 y pasándola a la Comisión de Peticiones para dictamen. La Comisión dictaminó que la denuncia se remitiera a la Presidencia del Consejo para que, desde allí, fuera enviada a los Tribunales. El dictamen se discutió en el Salón de Sesiones sin resultado. La Oposición alegó que: «*Aunque tenemos sobre la mesa el expediente de la escuadra, faltan algunos documentos*»; además: «*Queremos oír al Sr. Macías*». Pero el Sr. Macías, cuando fue traído ante el Presidente de la Cámara, no quiso declarar: «*Estoy preso —dijo— y mientras esté preso me niego a declarar*». Por otra parte, el Congreso no podía juzgar a los Ministros, los juzgaba el Senado. Lo que al Congreso competía era la acusación, pero hacía fal-

¹ Manuel PINHEIRO CHAGAS «Madrid» 1871, fragmento recogido en *Visión Romántica de Madrid en los relatos y estampas de los viajeros extranjeros del siglo XIX*, compilación de José María Ferrer. Madrid 1977, p. 133.

² El debate sobre la denuncia del Teniente Coronel del Cuerpo Jurídico de la Armada, Juan Macías y del Real, se recoge en los *Diarios de Sesiones de Cortes* del miércoles 21 de abril de 1909 y siguientes. El periódico *ABC* dio cuenta detallada de esos debates y también de las manifestaciones —«tumultos», «alborotos»—, ante el Congreso. AZORÍN publicó algunas crónicas: el día 24 de abril «El debate», el día 25 de abril «El problema», el día 27 de abril «Un héroe de Ibsen» y el miércoles 28 de abril «Un sueño».

ta que siete diputados acusaran y no se lograba ese número. Finalmente, el 26 de abril, el diputado republicano Luis Morote hizo una defensa calurosa, «razonadísima» —escribió AZORÍN—, de la adjudicación de la escuadra a la casa Vickers. «*Se veía a través de sus palabras —cuenta AZORÍN— la lucha entre los partidarios de la Casa Ansaldo y el elemento joven, culto, estudioso de la Marina, partidario de la casa Vickers*»³. Y, mientras esto sucedía en el interior de la Cámara, en el exterior se producían manifestaciones y detenciones. El mismo periódico ABC, que publicaba las crónicas de AZORÍN, daba cuenta de que el día 21 de abril «*hubo gritos, y los guardias cargaron sobre los manifestantes, intentando disolverlos; la fuerza esgrimió los sables envainados*»; y de que el día 22 se adoptó la medida «*de enarenar la Carrera de San Jerónimo, la Puerta del Sol y la calle del Arenal*», y de colocar «*en la primera de dichas vías y en las inmediaciones del Congreso fuerzas desde las primeras horas de la tarde*»; ese mismo día —continuaba— «*han sido detenidas 80 personas*»; «*el pueblo de Madrid está presenciando un espectáculo inusitado por las medidas arbitrarias del Gobierno... todos los días se enarenan las calles céntricas para que maniobre la caballería policíaca; se han multiplicado los retenes de la fuerza pública, y se ha convertido los alrededores del Congreso en un campamento*». El día 23, el diputado José Canalejas anunció una interpelación sobre los sucesos desarrollados en las cercanías del Congreso. «*El Gobierno —dice— ha querido promover estos días una jornada como la de San Daniel, y si no se han ensangrentado las calles ha sido por la prudencia del pueblo de Madrid*».

Del tumulto en los alrededores del Congreso se ocupaba el Ministro de la Gobernación, La Cierva, sin que el Presidente de la Cámara, Dato, tuviera competencia alguna sobre las medidas que el Ministro adoptaba. Los diputados podían, eso sí, exigirle explicaciones. José Canalejas, por ejemplo, le censuró el uso de la fuerza en los alrededores del Congreso y el Ministro de la Gobernación le respondió: «*¿Esas manifestaciones son o no ilícitas? ¿No recordáis el artículo 168 del Código Penal?*». El Ministro lo leyó: «*Están prohibidas las manifestaciones cerca de las Cortes mientras se celebra sesión*». Canalejas le contestó: «*Su Señoría nos ha agraviado leyendo un artículo del Código Penal que todos sabíamos. Yo sólo censuraba el excesivo alarde de fuerzas*». A lo que otro diputado, Dávila, añadió: «*¿Es que se puede llamar alrededores de la Cámara, la Puerta del Sol, las Cuatro Calles, etc.?*».

Pasada una semana, pareció que no había ocurrido nada. El miércoles 28 de abril de 1909, AZORÍN titulaba su crónica «Un sueño»: «*A mí todo lo sucedido, los discursos ardorosos, el tumulto en las calles, los gritos, las protestas, los artículos apasionados, las informaciones sensacionales, los augurios alarmantes... todo lo sucedido, en fin, me hace el efecto de un sueño. Vea Vd. la placidez que hay ahora en el salón; hace ocho días estábamos igual. Parece que al comenzar un discurso un orador me he quedado dormido. Mientras he estado durmiendo he soñado todo esto. Después me he despertado y he continuado oyendo aquí, en este mis-*

³ Crónica parlamentaria de AZORÍN publicada en ABC, el martes 27 de abril de 1909.

mo sitio, con el mismo plácido ambiente, al orador que había comenzado a hablar».

b) No siempre ha sido así, claro es. Pero en esa y otras muchas ocasiones, se plantearon dos cuestiones que casi un siglo después siguen sin tener una respuesta clara: ¿hasta dónde llega la sede de las Cámaras? ¿Qué papel juegan sus Presidentes en la solución de los conflictos que se producen en su entorno?

Manifestaciones recientes han dejado al descubierto la insuficiencia de la actual regulación⁴. Es cierto, sin embargo, que si durante tanto tiempo no se han dictado normas que la completen, puede pensarse, quizá, que ello se debe a que no son necesarias y a que, caso por caso, los problemas planteados se irán resolviendo sobre la marcha sin criterios preestablecidos. Sin embargo, en otros países se ha optado por establecer reglas más concretas, por ejemplo, la de delimitar con carácter general una zona en la que toda manifestación está prohibida, o necesita autorización, y la de determinar quién asume la responsabilidad de tomar decisiones en estos casos concretando la posición de la presidencia de la Cámara.

Hay, además, otro supuesto que también debe considerarse: el de las «dobles manifestaciones», esto es, aquéllas que se desarrollan frente al Congreso de los Diputados y, simultáneamente, en su interior, en la tribuna del público; por ejemplo, la que tuvo lugar el 10 de septiembre de 2002 con motivo de la toma en consideración de una proposición de ley⁵.

2. El Derecho español garantiza el libre ejercicio de los derechos de reunión y de manifestación sin más limitaciones que las establecidas por la Constitución y por la Ley Orgánica 9/1983 que los regula. El ejercicio del derecho de reunión pacífica y sin armas no necesita autorización previa, pero, «en los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad; que sólo podrá prohibirla cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes» (artículo 21 CE).

Por razón del lugar en que se celebren, la Ley Orgánica 9/1983 de 15 de julio (modificada por LO 1/1992, LO 4/1997 y LO 9/1999), ha previsto un régimen especial para las reuniones que se celebren «en unidades, buques y

⁴ Por ejemplo, el intento de colgar una pancarta de las columnas del Congreso de los Diputados, el 26 de noviembre de 2000, por la asociación RCADE (Red Ciudadana por la Abolición de la Deuda Externa), que dio lugar a enfrentamientos con el resultado de veinticinco heridos y siete detenidos; o la manifestación ante la sede de las Cortes de Castilla y León en Fuensaldaña, el 13 de noviembre de 2000; o el intento de concentración ante la Asamblea de Madrid para influir sobre los diputados en su debate sobre la apertura de una estación de metro (concentración prohibida y confirmada la prohibición por STSJ de Madrid de 7 de marzo de 2001), etc.

⁵ En la tarde del martes 10 de septiembre de 2002, el Pleno del Congreso de los Diputados debatió la toma en consideración de una proposición de ley del Grupo Parlamentario Socialista «integral contra la violencia de género». Mientras se debatía en el Salón de Plenos, fuera de él, frente al Congreso, un numeroso grupo de mujeres apoyaban la proposición recordando, con canciones y eslóganes a las 52 víctimas mortales de la violencia doméstica: «¡No son locos, son asesinos!» «¡Ninguna agresión sin condena!». Y dentro del hemiciclo, en la tribuna del público, las invitadas del movimiento feminista protestaban enérgicamente el resultado de la votación que rechazó la proposición de ley, siendo aplaudida esta protesta por diputados del Grupo parlamentario que había presentado la proposición (DS, Congreso, núm. 183, p. 9163).

recintos militares» (artículo 2, letra e), al que hay que añadir otras especialidades cuando se celebran en dependencias policiales, dependencias administrativas, empresas y centros docentes⁶.

¿Y las reuniones y manifestaciones en el entorno de las Cortes Generales? Dos límites condicionan su ejercicio:

- El primero tiene por finalidad garantizar el normal funcionamiento del Parlamento. A este fin sirve, entre otros, el artículo 66.3 de la Constitución que proclama la inviolabilidad de las Cortes. Ninguna reunión o manifestación que tenga lugar en el entorno de una Cámara legislativa puede impedir su normal funcionamiento (artículo 494 del Código Penal).
- El otro tiene por finalidad contribuir a que prevalezca la voluntad popular expresada en las elecciones generales sobre la presión de sectores de la sociedad expresada en manifestaciones populares. A este fin sirve el artículo 77.1 CE, que prohíbe la presentación directa de peticiones a las Cámaras por manifestaciones ciudadanas.

La aplicación de estos límites requiere, sin embargo, adoptar decisiones e interpretar conceptos que hagan compatible el derecho a manifestarse ante las Cámaras legislativas con el derecho de los diputados a realizar su tarea representativa sin presiones excesivas que la perturben. Éste es un problema común a todos los Parlamentos; tiene, pues, interés examinar las soluciones dadas en algunos de ellos para valorar fórmulas que pudieran ser aplicables al nuestro.

II. ALGUNOS EJEMPLOS: LA REGULACIÓN DE LAS MANIFESTACIONES ANTE LOS PARLAMENTOS DE ALEMANIA (*BUNDESTAG*), AUSTRIA (*ÖSTERREICH-PARLAMENT*), BÉLGICA (*CHAMBRE DE REPRESENTANTS*), DINAMARCA (*FOLKETINGET*), FRANCIA (*ASSEMBLÉE NATIONALE*), ITALIA (*CAMERA DEI DEPUTATI*), REINO UNIDO (*HOUSE OF COMMONS*) Y SUECIA (*RIKSDAG*)

El ejercicio del derecho de manifestación, cuando tiene lugar ante las Cámaras plantea, entre otras, las siguientes cuestiones: ¿existe alguna norma o precedente judicial que regule esta materia? ¿Existe una zona alrededor de la Cámara en la que estén prohibidas o limitadas las manifestaciones? ¿A qué autoridad corresponde autorizar y controlar las manifestaciones en los alrededores de la Cámara? ¿El Presidente de la Cámara participa en las decisiones que se tomen en esta materia?

⁶ Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, *Derecho de reunión y manifestación*, Ed. Civitas, Madrid 2002, pp. 83 y ss.

Veamos qué respuesta reciben en el *Bundestag* alemán, en el Parlamento de Austria, en la Cámara de Representantes de Bélgica, en el Parlamento de Dinamarca, en la Asamblea Nacional de Francia, en el Parlamento de Grecia, en la Cámara de los Diputados de Italia, en la Cámara de los Comunes del Reino Unido y en el Parlamento sueco. Su examen nos va a permitir valorar, después, la situación en España.

1. *Bundestag*⁷

La protección del Parlamento por una zona de paz (*Bannmeile*) fue decidida, por primera vez, en octubre de 1848 por la Asamblea Nacional reunida en Frankfurt y asumida después por los sucesivos Parlamentos. La finalidad de esta zona consistía en mantener alejada del Parlamento la presión de la calle y garantizar la independencia de la Cámara para tomar decisiones.

En Bonn esta zona fue establecida con gran extensión por la «Ley Reguladora de la Zona de Paz de la Federación» del año 1955 (*Bannmeilengesetz des Bundes*), modificada en 1969⁸.

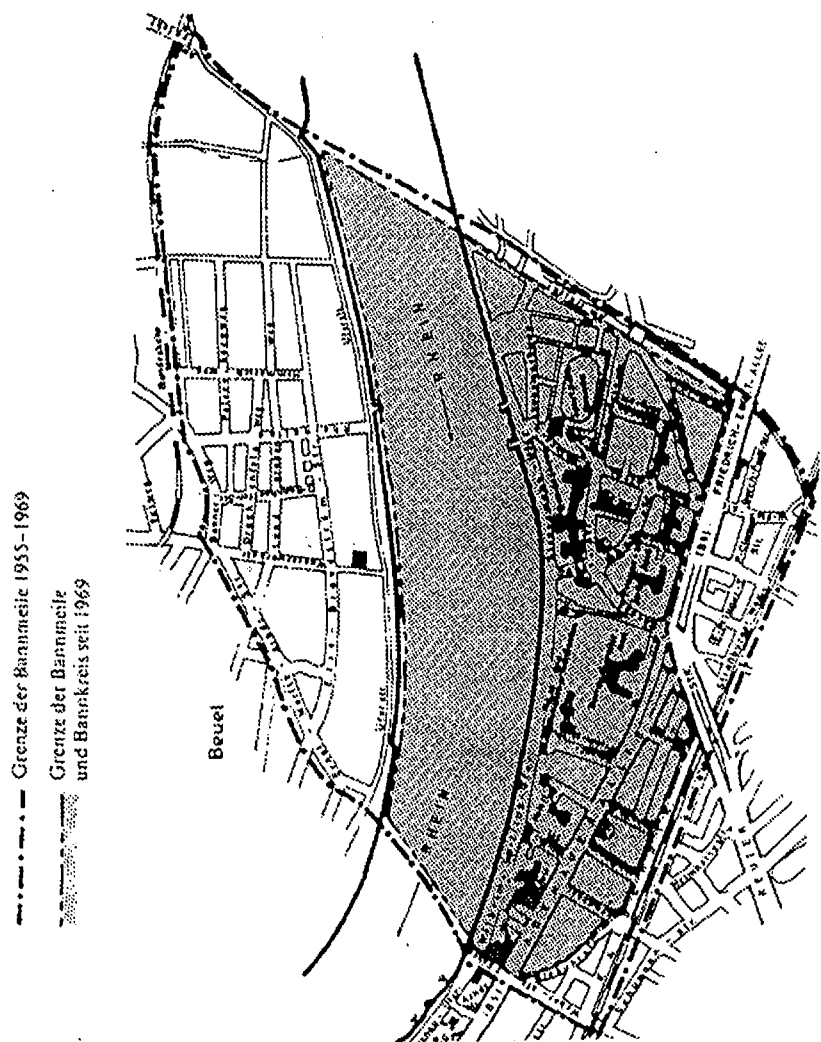
⁷ Agradezco a Susanne Linn del Servicio de Derecho Parlamentario de la Administración del *Bundestag* la información que me ha proporcionado.

Sobre la antigua regulación (*Bannmeile*), véase Jürgen SCHWARZE, «Demonstrationen vor den Parlamenten», (*DÖV*, marzo 1985), artículo criticado por Michael BREITBACH, «Das Versammlungsverbot innerhalb von Bannmeilen um Parlamente und seine Ausnahmeregelungen», (*NVwZ*, 7, 1988).

Sobre el paso de la regulación de la antigua *Bannmeile* a la nueva *befriedeter Bezirk*, véase Dieter WIEFELSPÖTZ, *Bannmeile in Bonn - befriedeter Bezirk in Berlin (Zeitschrift für Parlamentsfragen, 2000)*; Michael SOINE y Boris MENDE, «Das Gesetz zur Neuregelung des Schutzes von Verfassungsorganen des Bundes — eine Bestandsaufnahme», (*DVBl* 2000); y Sascha WERNER, «Das neue Bannmeilengesetz der «Berliner Republik», (*NVwZ*, 2000).

⁸ La traducción de la expresión alemana *Bannmeile* por «zona de paz» me parece la más correcta aunque sea discutible. El concepto de *Bann* ha tenido diferentes significados en la historia del Derecho alemán. Entendido como *Königsbann*, menciona el derecho que los señores tenían de legislar y de administrar dentro de un determinado territorio. Además, ha significado, también, la adopción de medidas de protección en relación con determinadas personas o bienes, por ejemplo bienes de la Iglesia (*Friedensbann*). En la actualidad menciona las zonas en torno a los Parlamentos, protegidas frente a perturbaciones inconstitucionales. Podría por ello traducirse, también, por «zonas protegidas». Sin embargo, utilizo la expresión, poco usada en España, de zonas de paz para incluir tanto la *Bannmeile* de 1955 y el *befriedete Bezirk* de 1999.

La gran extensión de esta zona aparece reflejada en el mapa publicado en el *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949-1995*, dirigido por Peter SCHINDLER, Tomo III, Nomos Verlag 1999, p. 3399.



Pero aquella Ley, después de un intenso debate, no ha sido asumida para la nueva sede del Parlamento en Berlín, por lo que perdió su vigencia, definitivamente, el 1 de agosto de 2000.

Sin embargo, una nueva Ley ha vuelto a crear una zona de protección en torno a los órganos constitucionales aunque, ahora, con características distintas a las de la anterior norma. Se trata de la «Ley sobre zonas de paz de los órganos constitucionales de la Federación», de 11 de agosto de 1999 (*Gesetz über befriedete Bezirke für Verfassungsorgane des Bundes*, —BefBezG—), a la que se remite la Ley de reuniones (*Versammlungsgesetz* de 24 de julio de 1953, modificada con este fin el 11 de agosto de 1999)⁹.

⁹ Para facilitar la comprensión de lo anterior traduzco a continuación la nueva ley alemana sobre «zonas de paz» en torno a los órganos constitucionales.

Ley sobre la zona de paz (Befriedete Bezirke) de los órganos constitucionales de la Federación (BefBezG), de 11 de agosto de 1999.

1. *Zona de paz (Befriedete Bezirke)*. Mediante esta ley se delimitan las zonas de paz» de los órganos constitucionales que se mencionan a continuación, en las cuales sólo son admisibles reuniones al aire libre y manifestaciones en los términos establecidos por el artículo 5.

2. *Deutscher Bundestag*. La delimitación de la zona de paz para el *Deutscher Bundestag* se extiende a la parte del territorio de la capital federal Berlín comprendida entre: la «Wilhelmstrasse» hasta la «Strasse Unter den Linden», la «Strasse Unter den Linden» hasta la «Pariser Platz», de la «Pariser Platz» a la «Brandenburger Tor», de la «Brandenburger Tor» a la «Strasse des 17 Juni», la «Strasse des 17 Juni» hasta la «Entlastungsstrasse», la «Entlastungsstrasse», la «Heinrich-von-Gagern-Strasse», la «Willy-Brandt-Strasse», el puente «Moltke-Brücke», la orilla norte del Spree («Nördliche Spreeufer») hasta la «Reinhardt-Strasse», la «Reinhardt-Strasse» hasta la «Stadbantrasse», la «Stadbantrasse» hasta la «Luisenstrasse», la «Luisenstrasse» y el puente «Marschallbrücke».

Las mencionadas calles, plazas y puentes, delimitan la zona de paz pero no forman parte de la zona, salvo la Wilhelmstrasse y la Willy-Brandt-Strasse.

3. *Bundesrat*. La delimitación de la zona de paz para el *Bundesrat* se extiende a la parte del territorio de la capital federal, Berlín, comprendida entre la «Potsdamer Platz» la «Leipziger Platz» la «Leipziger Strasse» desde la «Potsdamer Platz» hasta la «Wilhelmstrasse», la «Wilhelmstrasse» desde la «Leipziger Strasse» hasta la «Niederkirchnerstrasse», la «Niederkirchnerstrasse» desde la «Wilhelmstrasse» hasta la «Stresemannstrasse» y la «Stresemannstrasse» desde la «Niederkirchnerstrasse» hasta la «Potsdamer Platz».

Las mencionadas calles y plazas delimitan la zona de paz pero no forman parte de esa zona. Esta regla no se aplica a «Leipziger Strasse», la «Leipziger Platz» y la «Niederkirchnerstrasse».

4. *Bundesverfassungsgericht*. La zona de paz para el *Bundesverfassungsgericht* se extiende a la parte del territorio de la ciudad de Karlsruhe, delimitada por el «Zirkel» de la «Herrenstrasse» hasta la «Hans-Thoma-Strasse», la «Hans-Thoma-Strasse» hasta la «Bismarkstrasse», el lado norte de los edificios de la «Orangerie», de los pabellones del «Botanischen Garten», del «Torbogengebäudes», de las «Badischen Weinstuben», los muros del jardín del castillo con la «Mühlburger Tor» desde las «Badischen Weinstuben» hasta el ala «Durmflügel» del castillo, el lado norte del «Durmflügel» del castillo hasta el ala sudoeste del castillo, el camino paralelo a la prolongación de la «Waldstrasse» desde el ala sudoeste del Castillo hasta la «Strasse Unterführung Schlossplatz», la «Strasse Unterführung Schlossplatz» hasta la «Herrenstrasse», la «Herrenstrasse» hasta el «Zirkel».

Las calles y caminos mencionados pertenecen a la zona de paz, en tanto que la delimitan.

5. *Permiso para celebrar reuniones*. Se pueden celebrar reuniones públicas a cielo abierto y manifestaciones dentro de las zonas de paz, si no hay que temer que produzcan perturbaciones en la actividad del *Bundestag* y sus grupos parlamentarios, en la actividad del *Bundesrat*, en la actividad del *Bundesverfassungsgericht*, así como en la de sus órganos o comisiones, o si no es previsible que impidan el acceso libre a los edificios situados en la zona de paz. Por regla general, no hay que temer esas perturbaciones cuando, tratándose de las zonas delimitadas en los artículos 2 y 3, la reunión o la manifestación se va a realizar un día en el que no celebran sesiones los órganos mencionados en el primer inciso.

2) El permiso puede vincularse a ciertos requisitos

3) El permiso no elimina la aplicación de las demás prescripciones de la Ley de Reuniones, especialmente de sus artículos 14 y 15.

6. *Procedimiento*. Al Ministerio Federal del Interior corresponde resolver las solicitudes de permiso de reunión de acuerdo con el Presidente del correspondiente órgano constitucional.

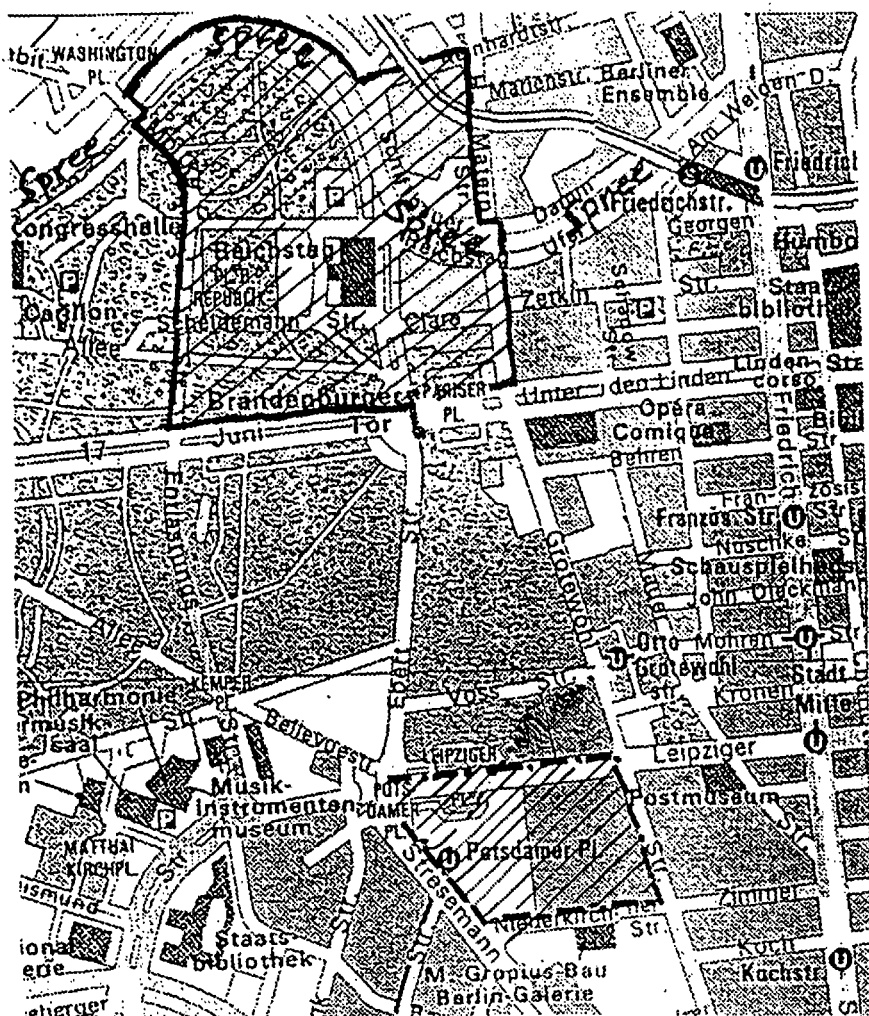
7. *Plazo para la solicitud*. Las solicitudes para obtener el permiso de reunión a que se refiere el artículo 5, deben presentarse ante el Ministerio federal del Interior, al menos siete días antes de la proyectada reunión o manifestación.

Esta nueva regulación introduce, junto a la delimitación del territorio en torno a la Sede del Parlamento en Berlín, algunas modificaciones materiales del derecho de reunión.

8. *Determinación de las zonas en un plano.* El Ministerio Federal del Interior puede incorporar a un plano la descripción de las zonas de paz determinadas en los artículos 2 a 4, publicado en la *Gemeinsamen Ministerialblatt*.

En el momento de redactar este estudio no se han publicado los planos previstos en el artículo 8 de la ley.

Agradezco a Franz Schnauhuber su ayuda para dibujar en un plano de Berlín las zonas protegidas que aparecen rayadas en oblicuo.



- Bundestag. Zona de paz.
- Bundesrat. Zona de paz.

Según la anterior regulación de la zona de paz (*Bannmeilengesetz* de 1955), estaban prohibidas las reuniones a cielo abierto y las manifestaciones en el territorio por ella determinado. Sólo podía levantar esta prohibición el Ministro del Interior, de acuerdo con el presidente del órgano constitucional afectado (*Bundestag*, *Bundesrat* o *Bundesverfassungsgericht*). Se trataba, pues, de una prohibición general de reuniones con reserva de posibles excepciones en casos singulares.

Por el contrario, según la vigente regulación de la zona de paz de los órganos constitucionales de la Federación (*Befriedete Bezirke Gesetz*, de 1999), están permitidas las reuniones a cielo abierto y las manifestaciones en esa zona, cuando no hay que temer que produzcan una perturbación en la actividad del *Bundestag* y sus grupos parlamentarios, en la actividad del *Bundesrat* o en la del *Bundesverfassungsgericht*, ni que impidan el libre acceso a los edificios situados en la misma (art. 5 *BefBezG*). Consecuentemente, está previsto, en relación al *Bundestag* y al *Bundesrat*, que se permitan reuniones en esa zona los días en los que no se celebran sesiones, puesto que en tales días, por lo general, no hay que temer perturbaciones en la actividad de esos órganos.

Así pues, al contrapesar los bienes jurídicos afectados —de una parte, el funcionamiento y el trabajo de los órganos legislativos, y, de otra, el derecho fundamental a la libertad de reunión—, la nueva regulación ha desplazado el acento a favor de la libertad de reunión: la posibilidad prevista en la anterior regulación de pedir una autorización excepcional, sólo sometida a los límites del ejercicio legítimo de la discrecionalidad, se ha convertido ahora en el derecho de exigir que sean admitidas las reuniones si se dan determinados presupuestos reglados.

Según el artículo 6 de la *BefBezG*, corresponde al Ministerio del Interior decidir, reglamentamente, y de acuerdo con el Presidente del órgano constitucional afectado (*Bundestag*, *Bundesrat*, *Bundesverfassungsgericht*), si se accede o no a la petición de permiso para celebrar tales reuniones. Por lo tanto, los presidentes de esos órganos constitucionales participan en la decisión sobre las solicitudes de celebrar reuniones en las correspondientes «zona de paz».

Por otra parte, la aplicación de la «Ley sobre las zonas de paz de los órganos constitucionales de la Federación» no excluye la aplicación de la ley general sobre reuniones (*Versammlungsgesetz*, de 1953). En consecuencia, las autoridades competentes de los *Länder* pueden imponer requisitos, prohibir o disolver las reuniones por motivos distintos a los recogidos en la ley sobre zonas de paz (*BelBezG*).

La nueva regulación de la protección de los órganos constitucionales de la Federación ha derogado también el tipo penal denominado «violación de la paz del lugar» (*Bannkreisverletzung*, antes, art. 106 del Código Penal) y, en su lugar, ha introducido, en la Ley de Reuniones, la infracción administrativa de lo dispuesto en la *BefBezG*. Por lo tanto, en el futuro la infracción de esta última ley sólo podrá ser sancionada con una multa.

2. *Österreich-Parlament*¹⁰

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley de Reuniones de 1953 (*Versammlungsgesetzes* 1953, *BGBI* n° 98, según la redacción *BGBI* n° 392/1968),

«mientras está reunido el *Nationalrat*, el *Bundesrat*, la *Bundesversammlung* o un *Landtag*, no puede tener lugar ninguna reunión en un espacio de 300 metros alrededor de su sede»

Esta norma regula la llamada zona de paz (*Bannmeile*), una zona en la que rige la prohibición absoluta de celebrar reuniones alrededor de las sedes de los mencionados órganos.

En su origen, la zona de paz fue establecida por el artículo 7 de la Ley de Reuniones de 15 de noviembre de 1867 (*RGBl* Nr. 135), con una extensión determinada por un radio de 5 millas, según las medidas de longitud entonces vigentes en Austria (la «milla Postal» —*Postmeile*—). Después, como consecuencia de la introducción del sistema métrico, la longitud del radio se convirtió en 38 Kms (Ordenanza de 7 julio de 1876, *RGBl* Nr. 101). Esta distancia fue asumida por la Ley de Reuniones de 1953 y estuvo vigente hasta la reforma de 1968 que la redujo a 300 metros.

Según la exposición de motivos del «Proyecto de Ley de Reforma de la Ley de Reuniones de 1968», una supresión total de la *Bannmeile* no parecía conveniente porque sólo es posible asegurar el desarrollo, sin perturbaciones, de las sesiones de los órganos legislativos si no tienen lugar reuniones al aire libre o manifestaciones en los alrededores de su sede mientras éstas se celebran. La disposición mencionada respeta la reserva de ley material establecida por el artículo 11, ap. 2, de la Convención Europea de los Derechos Humanos.

El Tribunal Constitucional (*Verfassungsgerichtshof*) en su Sentencia de 30 de noviembre de 1995 (*Erkenntnis* VfSlg n° 14365) ha establecido que «del texto y del sentido del artículo 7 de la Ley de Reuniones se deduce que las reuniones en él mencionadas están directamente prohibidas por la ley. Tales reuniones no están, en absoluto, permitidas. No es por ello, aplicable lo dispuesto sobre la prohibición de reuniones en el artículo 6 de la Ley de Reuniones. La autoridad debe, sin hacer más consideraciones, ordenar la disolución de esas manifestaciones y ejecutar la orden de forma moderada». En consecuencia, no es posible la autorización de tales manifestaciones por los Presidentes de las Cámaras afectadas ni la participación de éstos en las decisiones que sobre ellas se adopten.

3. *Chambre de Representants*¹¹

La regulación de las manifestaciones que tienen lugar alrededor de la sede de la Cámara belga está contenida en la Ley de 2 de marzo de 1954 sobre pre-

¹⁰ Agradezco a Günter Schefbeck del Servicio de Documentación del Parlamento austríaco la información que me ha proporcionado.

¹¹ Agradezco a F. Vanthornout, Director del Servicio de Relaciones Públicas de la Cámara de Representantes belga, la información que me ha proporcionado.

vención y represión de los atentados contra el ejercicio de los poderes soberanos establecidos por la Constitución (Ley Fundamental publicada en el *Moniteur*, 14 de marzo 1954). Esta Ley ha establecido una zona neutra (*zone neutre*) formada por un conjunto de calles situadas en torno al Palais de la Nation en la que toda manifestación está prohibida (artículo 3º). En caso de manifestación, la gendarmería impide el acceso a esa zona¹².

¹² Para facilitar la comprensión de lo anterior traduzco seguidamente la citada ley: «Ley de 2 de marzo de 1954 sobre Prevención y Represión de los atentados contra el ejercicio de los poderes soberanos establecidos por la Constitución.

Artículo 1º.

Está prohibido a toda persona ajena al Parlamento y a sus servicios entrar sin motivo legítimo en los locales reservados a los miembros de las Cámaras Legislativas y a los servicios parlamentarios, así como recalar, en cualquiera de los locales de las Cámaras Legislativas, hechos, gestos o palabras de naturaleza que perturben los trabajos parlamentarios.

Artículo 2º

Las infracciones de las disposiciones precedentes serán castigadas, si se trata de la presencia sin motivo legítimo en los locales del Parlamento, con un pena de privación de libertad de uno a siete días y una multa de uno a veinticinco francos o con una sola de esas penas; si se trata de los demás hechos, con privación de libertad de ocho días a seis meses y una multa de veintiséis a doscientos francos o con una sola de esas penas. Estas infracciones sólo serán perseguidas por denuncia del Presidente de una de las Cámaras Legislativas.

Artículo 3º

Están prohibidas las reuniones al aire libre y las demostraciones en la zona de la capital comprendida entre las vías públicas así denominadas: *rue Ducale*, *rue de Louvain* (desde *la rue du Nord* a *la rue Royale*) *rue Royale* (desde la confluencia de las calles de *la Croix-de-Fer*, de *l'Enseignement* y de *Treurenberg* a *la place Royale*), *rue des Palais*, *place du Trône* y *rue Bréderode*, así como en el interior de la zona delimitada por esas vías públicas.

Quedan exceptuadas de esta prohibición las aglomeraciones ocasionadas por la circulación, la prestación de un servicio público, los desfiles y revistas militares, las ceremonias, fiestas y diversiones organizadas por la autoridad pública, las ceremonias fúnebres, así como las reuniones especialmente autorizadas por resolución del alcalde de la ciudad de Bruselas.

Artículo 4º

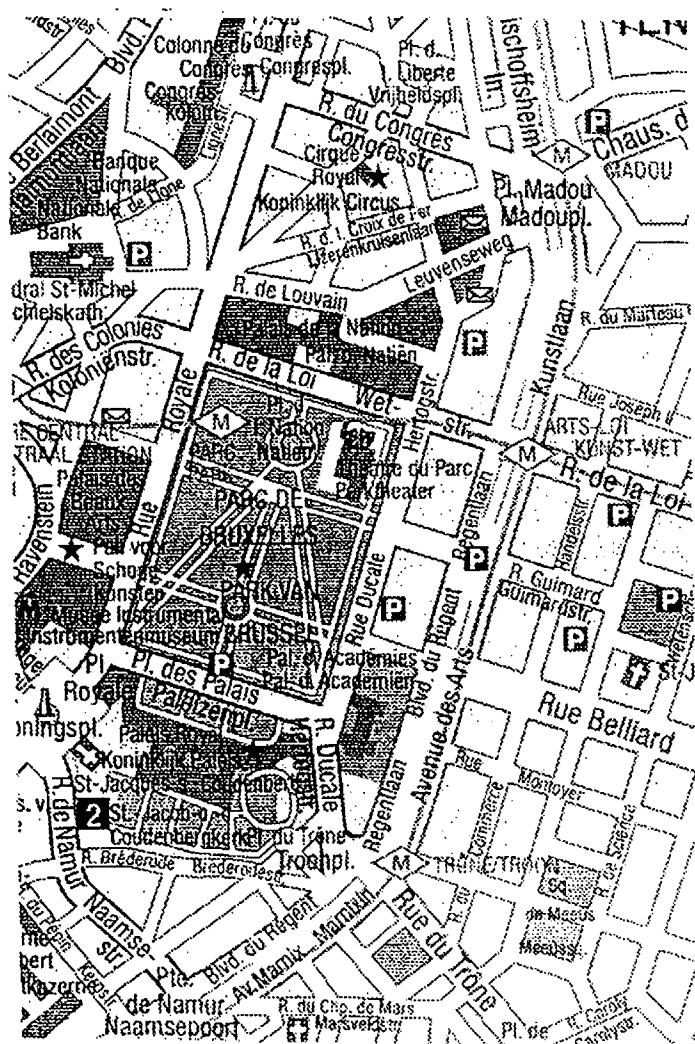
Quien contravenga lo dispuesto en el artículo 3º será castigado con la pena de privación de libertad de ocho días a seis meses y una multa de veintiséis a doscientos francos, o con una de esas penas solamente.

Será castigado con las mismas penas aquel que intente entrar irregularmente en los lugares indicados en el artículo 3º cuando el acceso a los mismos esté prohibido, y quien contravenga los bandos, reglamentos u ordenanzas dictados especialmente para mantener la tranquilidad y el orden en dichos lugares.

Artículo 5º

El Capítulo VII y el artículo 85 del Libro 1º del Código Penal son aplicables a las infracciones previstas en esta Ley.

Para facilitar la comprensión de la zona delimitada, reproduzco un plano con la zona protegida:



4. Folketinget¹³

El artículo 79 de la Constitución danesa proclama: «Los ciudadanos gozarán, sin autorización previa, de la libertad de reunión sin armas. La policía estará legitimada para estar presente en las reuniones públicas. Podrán prohibirse las reuniones al aire libre cuando se tema que pueden constituir un peligro para el orden público.»

De conformidad con esta disposición constitucional, la legislación ha atribuido a la policía las correspondientes competencias. En ellas se establece que

¹³ Agradezco a Annelise Quistorff, de la Administración de la Cámara danesa, la información que me ha proporcionado.

los desfiles y reuniones en calles, carreteras o lugares públicos deberán notificarse a la policía indicando el itinerario del desfile o el lugar de la reunión. Por razones de tráfico y de seguridad, la policía puede exigir cambios en las manifestaciones o reuniones.

En el caso de que se notifique una manifestación en la plaza que se encuentra situada frente a la entrada principal del Parlamento, la policía tendrá que preguntar a la Presidencia del Parlamento si el Parlamento permite o no la manifestación. En el año 1946 el Parlamento y la Policía acordaron un procedimiento para decidir, a la vista de las circunstancias singulares de cada caso, si debe concederse o no la autorización para una manifestación. Desde entonces, en la práctica, se ha denegado siempre la autorización de manifestaciones en ese lugar. Ello se debe a que la zona es una calle estrecha a la que se accede a través de dos pasos, también muy estrechos, lo que podría fácilmente dar lugar a situaciones peligrosas en el caso de que ahí se celebrara una manifestación.

Cuando la policía deniega la autorización de una manifestación en la zona que se encuentra frente a la entrada del Parlamento, suele remitir la manifestación al gran patio que se encuentra frente al Palacio. Este patio pertenece al municipio de Copenhague y es una zona pública. De hecho, la finalidad primitiva de este patio era permitir que los ciudadanos se reuniesen en él para constituir el Parlamento. La autorización para organizar manifestaciones en este patio exige también la aprobación del Ayuntamiento de Copenhague

5. *Assemblée Nationale*¹⁴

Según el artículo 3 de la Ordenanza 58.1100, de 17 de noviembre de 1958, relativa al funcionamiento de las Asambleas Parlamentarias,

«Los Presidentes de las Asambleas parlamentarias deben vigilar la seguridad interior y exterior de las Asambleas que presiden.

Con este fin pueden requerir la ayuda de las fuerzas armadas y de todos los oficiales y funcionarios cuyo concurso juzguen necesario. Este requerimiento puede dirigirse directamente a cualquier oficial o funcionario, el cual está obligado a darle cumplimiento, bajo las penas previstas por la Ley.

Los Presidentes de las Asambleas parlamentarias pueden delegar su derecho de requerir ayuda en los cuestores o en uno de ellos».

De este texto resulta que el Presidente de la Asamblea Nacional es responsable de la seguridad interior y exterior de la Asamblea que preside. Para ello tiene un poder de decisión general y permanente. En caso de ausencia o de impedimento, sus poderes en esta materia pasan inmediatamente al Cuestor delegado o, en su defecto, a otro Cuestor designado por el orden en que han sido elegidos.

¹⁴ Agradezco a Heléne Busson de la Cuestura de la Asamblea Nacional francesa la información que me ha proporcionado.

Con independencia de lo anterior, existe una delegación permanente en los Cuestores para vigilar la aplicación de las medidas de seguridad y asegurar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Instrucción General de la Mesa sobre acceso y circulación en el Palais Bourbon.

Para el ejercicio de su responsabilidad en asuntos de seguridad, el Presidente de la Asamblea Nacional dispone del personal de la Asamblea destinado a los servicios de seguridad y de las fuerzas militares estacionadas en el Palacio, sometidos, respectivamente, a la autoridad del Secretario General de la Cuestura y a la del Comandante militar. Estas dos autoridades actúan en permanente y estrecha coordinación.

Cuatro oficiales de policía se encuentran permanentemente a disposición del Presidente. Se trata de una antigua tradición que procede de una carta fechada en 1828, dirigida a un Cuestor de la Cámara de los Diputados, solicitando la permanencia en el recinto del Palacio de dos funcionarios de policía encargados de mantener «una conveniente vigilancia sobre el público». Nombrados, desde entonces, por el Presidente de la Asamblea Nacional y sometidos a su autoridad, tienen por misión asegurar el enlace entre los servicios de la Prefectura de Policía y las autoridades de la Asamblea Nacional, especialmente, en casos de tumulto en las proximidades del Palacio.

El Comandante militar es nombrado por resolución del Presidente de la Asamblea Nacional. En el ejercicio de sus funciones depende directamente del Presidente. Está asistido por un subcomandante y dispone de un Estado Mayor cuyo personal pertenece a la Guardia Republicana. Entre sus atribuciones destaca la coordinación de las medidas de seguridad. En este concepto es responsable de las medidas militares de vigilancia e intervención; manda sobre el destacamento permanente y sobre el servicio de guardia procedente de la Guardia Republicana al que imparte sus órdenes. Es el encargado de las relaciones entre las autoridades civiles y las militares responsables del orden público en todo aquello que concierne a la seguridad exterior del Palais Bourbon. Elabora, de acuerdo con el Secretario General de la Cuestura, los planes de seguridad y prepara las intervenciones de la fuerza armada. Es, igualmente, consejero militar del Presidente de la Asamblea Nacional.

En caso de un suceso grave, el Presidente de la Asamblea Nacional puede pedir al Comandante militar del Palacio que adopte medidas de seguridad excepcionales. Las fuerzas militares y los refuerzos de la policía reclamados por el Presidente, así como el personal encargado de la ejecución de las órdenes de seguridad, se encuentran bajo la autoridad inmediata del Comandante militar. El Director del Servicio de Personal debe participar en la ejecución de las medidas que se adopten.

Tratándose de la *seguridad exterior*, ningún Presidente de la Asamblea Nacional ha hecho uso, hasta el día de hoy, del poder general que le atribuye la Ordenanza de 1958.

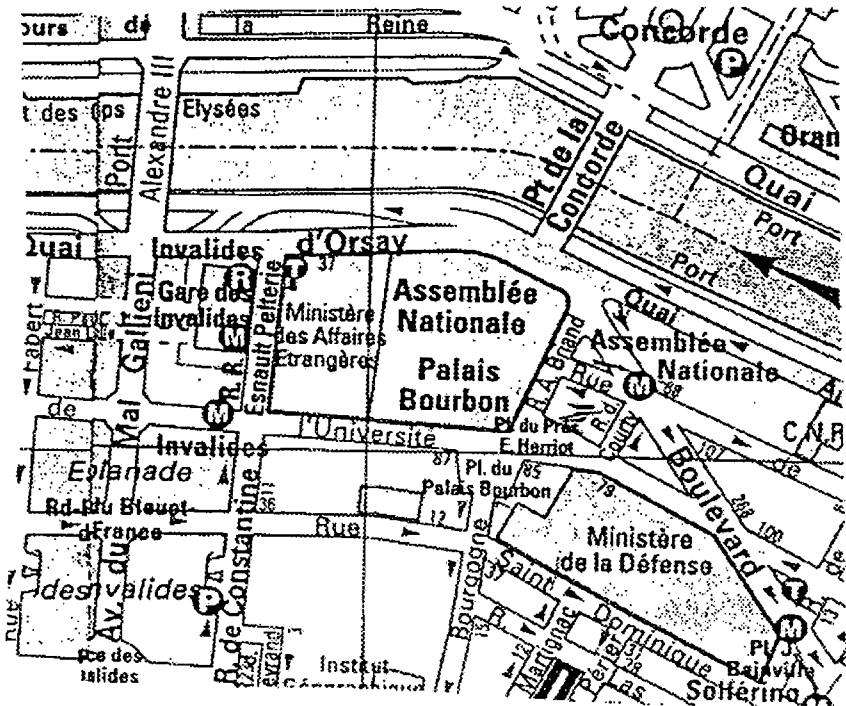
La responsabilidad de mantener el orden fuera de los límites del Palais Bourbon incumbe al Ministro del Interior y, por delegación, al Prefecto de policía de París. Este principio sigue rigiendo después de que la Asamblea

Nacional ha adquirido numerosos edificios fuera del Palais Bourbon: la autoridad del Prefecto prevalece en las vías públicas que separan estos edificios.

El Presidente de la Asamblea Nacional conserva, no obstante, la plenitud de su poder de requerir directamente al Prefecto de policía la adopción de medidas necesarias para asegurar la seguridad exterior del Palais Bourbon. A tal fin, la coordinación entre las medidas de seguridad interior y exterior está garantizada por la comunicación permanente entre el Comandante militar y los servicios de la Prefectura de Policía. En aplicación del Decreto de 23 de octubre de 1935 regulador de las medidas que refuerzan el mantenimiento del orden público, las manifestaciones que tienen lugar en París están sometidas a la autorización del prefecto de policía. Estas manifestaciones están sometidas a una declaración previa, en la que debe precisarse el lugar de la reunión y el itinerario que seguirá la manifestación. El artículo L.431-9 del Código Penal sanciona la infracción de esta norma.

Por lo general, las manifestaciones quedan limitadas a las grandes avenidas de París y están prohibidas en la proximidad de los edificios de la Asamblea Nacional, en particular en las calles que dan acceso al Palais Bourbon: *rue de l'Université* entre *l'esplanade des Invalides* y *la place Edouard Herriot* y el *quai d'Orsay* delante de la columnata. Sólo son toleradas reuniones de pequeña entidad en *la place Edouard Herriot*¹⁵.

¹⁵ Para facilitar la comprensión de las zonas mencionadas reproduzco un plano con la situación de la Asamblea Nacional en París.



C. Es frecuente que los manifestantes soliciten que una delegación de los mismos sea recibida en la Asamblea Nacional. Desde el año 1932 la Mesa de la Asamblea Nacional ha establecido las condiciones en las que puede admitirse la entrada de delegaciones en el recinto del Palais Bourbon.

La decisión de la Cuestura de 6 de diciembre de 1950, modificada el 6 de junio de 1990, ha precisado estas reglas. Las delegaciones sólo pueden entrar por el número 126 de la *rue de l'Université*, siempre que un grupo político acepte recibirlas en el despacho de su Secretaría. Las delegaciones sólo pueden estar formadas por cinco miembros. No puede entrar más de una delegación por grupo político en el interior del Palais Bourbon, y ésta debe ir siempre acompañada por un agente. Por otra parte, está prohibido que los miembros de una delegación lleven cualquier signo de propaganda.

6. *Camera dei Deputati*¹⁶

En general, la autoridad competente para autorizar manifestaciones o reuniones es la Cuestura de Roma (Jefatura de la policía).

Los problemas que plantean las manifestaciones o reuniones en las áreas contiguas a la Cámara de los Diputados se someten al Comité Provincial para el Orden y la Seguridad Pública en cuyas reuniones participan las fuerzas del orden competentes por razón de territorio. También puede participar en ellas el *Letrado Jefe del Servicio de Seguridad* o un delegado suyo, en representación del *Presidente de la Cámara*.

Este Comité delimita las áreas vigiladas en las que pueden celebrarse manifestaciones y reuniones, áreas escogidas de forma que se evita que los manifestantes se concentren en las zonas contiguas a las sedes parlamentarias.

7. *House of Commons*¹⁷

En Gran Bretaña, el establecimiento de una zona de protección ante el Parlamento procede de la *Seditious Meetings Act* de 1817, según la cual estaban prohibidas las manifestaciones de más de 50 personas dentro de una milla alrededor de los edificios del Parlamento. Esta norma ya no está vigente.

En la actualidad, sobre esta materia existen dos reglamentaciones principales:

a) En primer lugar, todos los años la Cámara de los Comunes aprueba la «Resolución sobre el periodo de sesiones» (*Sessional Order*), norma en la que se exige al Comisario de Policía de Londres que en todo momento mantenga libre el acceso a la Cámara de los Diputados.

¹⁶ Agradezco a Alessandro Palanza, del Servicio de Estudios de la Cámara de los Diputados, la información que me ha proporcionado.

¹⁷ Agradezco a Mark Harvey, Asistant Serjeant at Arms de la Cámara de los Comunes, la información que me ha proporcionado.

No hay una zona específica de exclusión de manifestaciones en torno al Parlamento, aunque dentro del conjunto de edificios que lo forman no está permitido que personas no autorizadas se encuentren a menos de 40 metros de la Cámara.

Las manifestaciones en los alrededores del Parlamento son controladas por la Policía Metropolitana, a la cual deben consultar previamente quienes vayan a organizar cualquier manifestación. Diariamente se consultan al Presidente (*Speaker*) las cuestiones que se plantean en materia de seguridad, pero las decisiones operativas las adoptan el Sargento Mayor (*Serjeant at Arms*) y el Jefe de Seguridad (*Head of Security*).

b) En segundo lugar, la Cámara cuenta con una norma sobre las actuaciones de los «grupos de presión en masa» (*Mass Lobbies*). Según esa norma, es posible que sean recibidas hasta 100 personas en el vestíbulo central (*Central Lobby*) en días y horas predeterminadas, cumpliendo los requisitos establecidos. Además, la Sala de la Gran Comisión (*Gran Committee Room*) y las Salas de Entrevistas (*Interview Rooms*) están a disposición de los diputados para reunirse con los representantes de los grupos de presión.

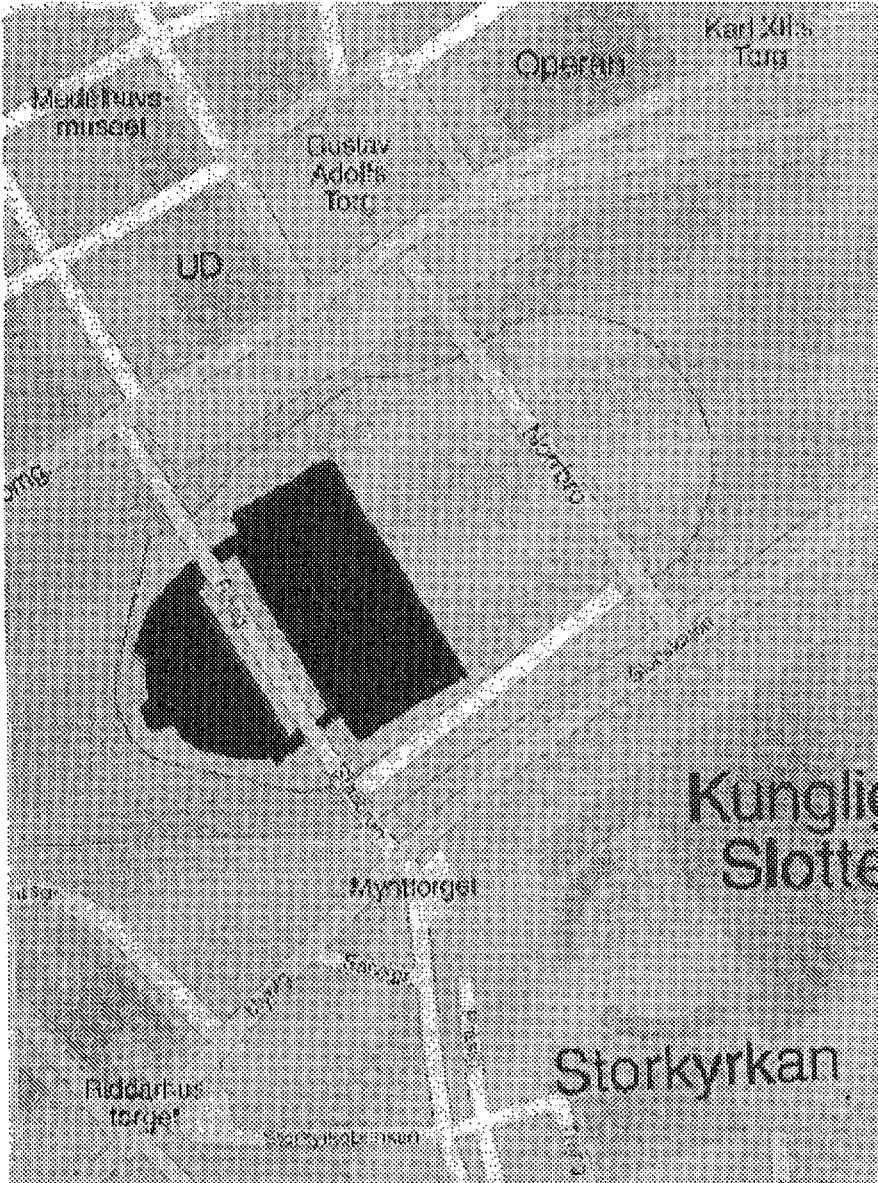
8. *Riksdag*¹⁸

En Suecia no existe ninguna norma que regule las manifestaciones ante el Parlamento. En consecuencia, se aplica lo dispuesto en el Capítulo 2 de la Ley relativa a los Derechos y Libertades Fundamentales, con arreglo al cual todo ciudadano tiene garantizadas la libertad de reunión y la libertad de manifestación. La realización de estas libertades exige actividades materiales reglamentadas por normas locales en todos los municipios.

No existe ninguna excepción en relación con las manifestaciones que tengan lugar en los alrededores del Parlamento, salvo la pequeña salvedad del muelle estrecho y semicircular que se encuentra justo enfrente del edificio¹⁹.

¹⁸ Agradezco a Anna Runne, del Servicio de Estudios del Parlamento sueco, la información que me ha proporcionado.

¹⁹ Para facilitar la comprensión de la zona reproduzco un plano de la situación del *Riksdag* en Estocolmo:



A la policía corresponde autorizar las manifestaciones que pretendan realizarse en los alrededores del Parlamento teniendo en cuenta su obligación de asegurar el acceso al mismo, la evacuación de los edificios, el flujo del tráfico, etc. En la práctica, las manifestaciones son remitidas a la plaza *Mynttorget* lo que facilita el cumplimiento de estos requisitos.

III. LAS MANIFESTACIONES ANTE LA SEDE DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

De los ejemplos examinados se deduce que las manifestaciones ante la sede de las Cámaras han dado origen a una regulación especial dentro del régimen general del ejercicio del derecho de manifestación. La delimitación de una zona de protección y la coordinación de la competencia de la autoridad gubernativa y de la competencia de la autoridad del Parlamento sobre el orden público externo e interno de las mismas son elementos básicos de ese régimen que, sin embargo, se expresan de diversas formas.

Ahora vamos a examinar la regulación aplicable al Congreso de los Diputados aunque gran parte de lo que vamos a decir es aplicable al Senado y a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

1. *El orden en el interior y el orden en el exterior de la Cámara*

La celebración de reuniones y manifestaciones en el entorno de las Cámaras siempre se ha considerado una cuestión más de orden público, atribuida a la competencia de la autoridad gubernativa responsable de su mantenimiento. Los alrededores de la «sede» o «recinto parlamentario» están excluidos del ámbito territorial de las facultades de policía de los presidentes de las Cámaras y, por lo tanto, las manifestaciones y reuniones que en ellos pueden tener lugar no están sujetas a las reglas de la disciplina y del orden parlamentario.

La separación de la autoridad competente para mantener el orden en el interior de las Cámaras y la de la autoridad competente para mantenerlo en sus alrededores es constante en nuestro Derecho constitucional y se recoge en la vigente Constitución. A los presidentes de las Cámaras se atribuyen las «facultades de policía en el interior de sus respectivas sedes» (artículo 72.3 CE) y a las autoridades gubernativas se atribuye la competencia para evitar que, en los casos de reuniones en lugares de tránsito público y de manifestaciones, se produzcan alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes (artículo 21.2 CE).

Esta distribución de competencias suele ser suficiente en la mayoría de los casos, para mantener un orden exterior que permite el normal funcionamiento del Parlamento, pero hay supuestos en los que surgen conflictos y tensiones graves que podrían evitarse con una regulación más depurada. Puede ocurrir, por ejemplo, que no concuerde la noción de orden de la autoridad gubernativa con

la de la autoridad parlamentaria, o con la de un sector de los miembros del Parlamento. Puede ocurrir que no exista una opinión común sobre los medios que pueden utilizarse, adecuada y proporcionadamente, para controlar una manifestación no pacífica que impida el acceso al Parlamento o que perturbe su trabajo mediante la emisión de ruidos insoportables, amenazas de asalto, etc.

Ni la paz social es permanente, ni pueden excluirse situaciones anómalas que obliguen a la autoridad gubernativa a tomar difíciles decisiones que comprometen, también, a la autoridad parlamentaria. ¿Debe ésta quedar al margen de los incidentes que suceden en los alrededores del Parlamento observando si el buen o mal criterio de la autoridad gubernamental los resuelve o los complica más? La opinión pública no siempre comprende y acepta esa inhibición. El argumento de la falta de competencia para intervenir no suele ser suficiente en la opinión pública cuando los hechos se producen «tocando» los edificios del Parlamento. Pero no sólo se trata de una cuestión de imagen sino de fondo: ¿qué es admisible y qué no lo es en las reuniones y manifestaciones ante las Cámaras?

2. *El fondo de la cuestión: los derechos de reunión y de manifestación y la inviolabilidad de las Cámaras*

a) La Constitución reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas (artículo 21.1 CE), así como los derechos de manifestación y de reunión en lugares de tránsito público, salvo que lo impidan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes (artículo 21.2 CE).

¿Las reuniones al aire libre y las manifestaciones ante las Cámaras dirigidas a ejercer una presión sobre las mismas constituyen una ilícita alteración del orden público? La Ley Orgánica 9/1983, de 15 de junio, reguladora del derecho de reunión, no lo aclara. Ninguno de sus preceptos trata esta cuestión. Ni siquiera obliga a que la autoridad gubernativa consulte al Presidente de la Cámara sobre la oportunidad o la conveniencia de las medidas que puede adoptar, por ejemplo, la prohibición de la manifestación o la modificación de su fecha, o del lugar, o del itinerario o de la duración de la misma (artículos 19 y 11 LO 9/1983)²⁰.

b) Sin embargo, de la Constitución se deduce que las sedes de las Cámaras reciben un tratamiento especial, no sólo por la atribución a sus presidentes de las facultades de policía en su interior (artículo 72.3 CE) sino, sobre todo, por el reconocimiento de su carácter inviolable (artículo 66.3 CE).

²⁰ Cuando en el año 1999 se reformó la Ley Orgánica 9/1983, reguladora del derecho de reunión, para dar audiencia a los Ayuntamientos (Ley Orgánica 9/1999, de 21 de abril, que modificó el artículo 10 de la Ley de Reuniones), no se aprovechó esa ocasión para introducir un precepto que diera audiencia también a los Presidentes de las Cámaras, posiblemente debido a que aquella ley sólo pretendía dar cumplimiento al Pacto Local. Sin embargo, ya en esa época, se habían planteado suficientes conflictos como para que se hubieran tenido en cuenta al modificar la ley.

«Las Cortes son inviolables» dice el artículo 66.3 CE, y aunque el alcance de este precepto ha sido discutido ampliamente por la doctrina, todos los autores coinciden en que, al menos, lo que ese precepto garantiza es que «las Cortes Generales no puedan ser interferidas ni coaccionadas ni en sus propias funciones ni en los locales donde las desarrollan»²¹.

El Tribunal Constitucional, en su Auto 147/1982, declara que el concepto mismo de la inviolabilidad cubre tanto a los miembros de las Cortes Generales (artículo 71.1 CE) como a las Cortes mismas (artículo 66.3 CE); y el Tribunal Supremo, en una Sentencia de su Sala 2ª de lo Penal de 3 de diciembre de 1993 (Ref. Aranzadi 2721 de 1993) dictada en un caso de inviolabilidad del Parlamento de la Comunidad Autónoma de Galicia (artículo 10.2 del Estatuto de Autonomía de Galicia), afirma que esa inviolabilidad «encierra una protección generalizada del Parlamento para evitar interferencias e intromisiones en sus propias y altas funciones y en los locales donde las desarrollan».

La protección de la inviolabilidad de las Cortes Generales no ha sido objeto de una ley específica pero se encuentra incorporada al Código Penal, tal como había previsto el entonces diputado Gregorio Peces-Barba autor de la enmienda citada («Entendemos que debe ser el fundamento de una protección a nivel de legislación ordinaria en la vía penal...»). El vigente Código Penal de 1995²², en efecto, ha situado esa protección dentro del Título XXI, «Delitos contra la Constitución» incluyéndola en el delito de «Rebelión» (artículo 472, 4ª), así como en «Delitos contra las Instituciones del Estado» (artículos 492 y siguientes). Entre estos últimos, guardan relación directa con las manifestaciones y reuniones ante el Parlamento aquellos que sancionan a quienes:

²¹ Gregorio Peces-Barba, en nombre del Grupo Parlamentario Socialista defendió la introducción de una enmienda *in voce* con el texto del párrafo 3 del artículo 61. Dijo:

«Creo que los propios términos de la enmienda *in voce* justifican la inclusión de la misma. Se trata de una declaración general de protección de las Cortes Generales; es decir, de una declaración donde se reconozca que la importancia fundamental del poder legislativo y de sus funciones hacen que las Cortes Generales no puedan ser interferidas ni coaccionadas ni en sus propias funciones ni en los locales donde las desarrollan. Entendemos que debe ser el fundamento de una protección a nivel de legislación ordinaria en la vía penal de estos aspectos que hemos pensado, que se definen correctamente a través de la expresión «las Cortes Generales son inviolables».

La enmienda fue aprobada por unanimidad (*D.S. del Congreso*, Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, de 1 de junio de 1979, p. 2826).

²² Las manifestaciones en los alrededores de las Cortes cuando están «abiertas» o «reunidas», están sancionadas en el Código Penal de 1870, artículo 168:

«Incurrirán en la pena de confinamiento los que promovieren, dirigieren ó presidieren manifestaciones y otra clase de reuniones al aire libre en los alrededores del Palacio de cualesquiera de los Cuerpos Colegisladores, cuando estén abiertas las Córtes.

Serán considerados como promovedores y directores de dichas reuniones ó manifestaciones, los que por los discursos que en ellas pronunciaren, impresos que publicaren ó en ellas repartieren, por los lemas, banderas ú otros signos que ostentaren, ó por cualesquiera otros hechos, deban ser considerados como inspiradores de los actos de aquellas».

El Código Penal de 1932 (artículo 155) reproduce el artículo 168 del Código de 1870 (salvo la mención a los Cuerpos Colegisladores) y el Código Penal de 1944 reproduce el artículo 168 del Código Penal de 1932.

- impiden a uno o varios miembros del Congreso de los Diputados, del Senado o de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma asistir a sus reuniones (artículo 498), o
- promueven, dirigen o presiden manifestaciones «ante las sedes del Congreso de los Diputados, del Senado o de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, cuando estén reunidos, alterando su normal funcionamiento» (artículo 494).

El tipo del delito definido en el citado artículo 494 del Código Penal exige precisar, entre otros, los elementos siguientes: «sede» de la Cámara, «reunión de la Cámara» y «normal funcionamiento» de la misma. No existe, sin embargo, una jurisprudencia penal que aclare esos conceptos debido a la inexistencia de conflictos que hayan llegado al Tribunal Supremo. De las 1.200 manifestaciones que tuvieron lugar en Madrid a lo largo del año 2000²³ sólo unas pocas se produjeron ante las sedes de las Cámaras y ninguna dio lugar al ejercicio de acciones penales.

En todo caso, los tres conceptos mencionados son imprecisos: ¿cuándo las Cámaras están reunidas a efectos penales? ¿Es necesario que esté deliberando alguno de sus órganos incluidas las Diputaciones Permanentes del Congreso de los Diputados y del Senado? ¿Y si sólo está reunida una Mesa? Por otra parte, ¿el «normal funcionamiento» debe entenderse sólo en sentido material o también psicológico? Y ¿qué se entiende por «sede» de la Cámara?

En la delimitación de este último elemento, «la sede» de la Cámara y su «entorno», se concretan, como hemos visto, las medidas que en otros países se han adoptado para garantizar el orden exterior necesario para el buen funcionamiento de los Parlamentos. Procede, pues, examinar esta cuestión en el Derecho español.

3. *La sede y el entorno de las Cámaras*

A. La sede

En dos sentidos se utiliza la expresión jurídica «sede»:

En sentido amplio, por «sede» se entiende el lugar en el que tiene su residencia oficial una autoridad, un organismo o una sociedad.

En sentido más estricto la sede es el local en el que se ejerce una actividad incluyendo, a veces, los terrenos destinados a su servicio.

En ambos sentidos utiliza la expresión «sede» el Derecho público español:

a) El sentido amplio lo utiliza el artículo 147.2.c CE cuando establece que los Estatutos de Autonomía deberán contener «la denominación, organización y sede de las instituciones propias». Los Estatutos han cumplido ese man-

²³ Según declaraciones del Secretario de Estado de Seguridad (D.S. 5 de junio de 2001, p. 4052).

dato constitucional fijando la ciudad en la que se establece la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma, o remitiéndose a una «ley de sedes». Así, por ejemplo, la Ley del País Vasco 1/1980, de 23 de mayo, dispone que «se designa a Gazteiz-Vitoria como sede del Parlamento y Gobierno» (Artículo Único); el Estatuto de Cataluña establece que «el Parlamento tiene su sede en la ciudad de Barcelona, pero podrá celebrar reuniones en otros lugares de Cataluña en la forma y supuestos que la ley determine» (artículo 30); el Estatuto para Galicia establece que «una ley de Galicia, para cuya aprobación se requerirá el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de su Parlamento, fijará la sede de las instituciones autonómicas» (artículo 8) lo que se ha hecho por Ley 1/1982, de 24 de julio, cuyo artículo 1º dispone que «se designa a Santiago de Compostela como sede del Parlamento, de la Junta, de su Presidente y de las consejerías»; el Estatuto de Extremadura establece que «la sede de la Junta y de la Asamblea se fija en Mérida, que es la capital de Extremadura» (artículo 5º); el Estatuto para la Región de Murcia fija la sede de la Asamblea Regional en la ciudad de Cartagena (artículo 5º); el Parlamento Canario tiene su sede en la ciudad de Santa Cruz de Tenerife (artículo 3.2 del Estatuto), etc.

En estos casos, pues, se utiliza la expresión «sede» en su sentido más amplio, en el de población en la que se encuentra ubicado el Parlamento. No está claro, sin embargo, que la interpretación dada al artículo 147.2.c CE haya sido la más acertada, al permitir que la determinación de la sede se establezca no sólo en los Estatutos de Autonomía, sino también en las llamadas «leyes de sedes» que las fijan en su artículo único²⁴. Pero, en todo caso, no se discute que el concepto de «sede», en el sentido del artículo 147.2.c de la Constitución, significa población en la que se encuentra la institución y, que, por lo tanto, no sirve para interpretar el artículo 494 del Código Penal. En este precepto penal, así como en el artículo 72.3 CE la expresión se utiliza en su sentido más estricto.

b) En sentido estricto, la expresión sede significa local, edificio o recinto, en el que se ejerce una actividad. En el sentido utilizado por el artículo 72,3 CE: «Los Presidentes de las Cámaras ejercen en nombre de las mismas todos los poderes administrativos y facultades de policía en el *interior de sus respectivas sedes*. Y los Reglamentos lo concretan así:

- El Reglamento del Congreso de los Diputados atribuye a su Presidente la función de velar «por el mantenimiento del orden en el *recinto* del Congreso de los Diputados (artículo 104).
- El Reglamento del Senado atribuye a su Presidente el ejercicio de «la autoridad suprema de la Cámara en el *Palacio del Senado* y los demás

²⁴ Jordi BARRAT ESTEVE, «Problemas constitucionales de la determinación de las sedes de las Asambleas Parlamentarias Autonómicas», en *IV Jornadas de Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Aranzadi, 1997.

edificios que de éste dependen», y le faculta para dictar «cuantas medidas sean necesarias para el buen orden dentro de su *recinto*» y para dar «las ordenes oportunas a los funcionarios y agentes del orden» (artículo 38).

En estos preceptos la «sede» de las Cámaras se identifica con su «recinto», esto es, con «un espacio comprendido entre ciertos límites» con un «espacio cerrado», destinado a servir de soporte a las funciones constitucionales que tienen atribuidas las Cámaras. Así lo disponía ya el Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de 4 de septiembre de 1813 en su artículo 1º: «Habrá un edificio destinado para celebrar las sesiones, con las piezas necesarias para la Secretaría, Archivo, Comisiones, Biblioteca de Cortes y Redacción del diario de las mismas».

Y el Reglamento de 29 de junio de 1821 añadía: «Se llamará el Palacio de las Cortes».

Es pues el destino y no la titularidad dominical de los edificios el que determina su carácter de sede. Así consta en los edificios adquiridos por la Administración del Estado (Ministerio de Hacienda, Dirección General del Patrimonio del Estado) para la ampliación del Palacio en 1994 («para destinarlos al Congreso de los Diputados») y los adquiridos en 1998 con el mismo fin (Ley 31/1998). La afectación o desafectación al «Congreso de los Diputados» determina, pues, qué locales, e incluso terrenos (por ejemplo, la calle de Floridablanca) forman o dejan de formar parte de la sede de la Cámara.

¿Pero, a qué efectos?

a) Está claro que al efecto de determinar el ámbito en el que los presidentes de las Cámaras ejercen sus facultades de policía, todos los edificios y dependencias de éstas forman parte de su sede. En el interior de los mismos, los Presidentes pueden dar órdenes al personal de la Cámara así como al personal de servicio de las Comisarías Especiales del Congreso de los Diputados y del Senado (RD 1449/2000, de 28 de julio, de estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, desarrollado por la Orden de 10 de septiembre de 2001, artículo 2.1) bien directamente, bien a través del Secretario General, del que depende administrativamente la dotación de Seguridad del Congreso (Norma 2ª, 4 de las Normas de Organización de la Secretaría General del Congreso) y del Senado.

b) En cambio, a los efectos de la aplicación del artículo 494 del Código Penal (manifestaciones u otra clase de reuniones ante las sedes del Congreso de los Diputados, del Senado o de una Asamblea Legislativa...) no todos los edificios, locales, dependencias y terrenos destinados a una Cámara tienen naturaleza de sede de la misma. No la tienen, por ejemplo los almacenes de que disponga para depositar muebles, repuestos y otros objetos de utilización ocasional, o los depósitos de libros situados fuera de la Biblioteca, etc. A efectos del mencionado artículo 494 del Código Penal lo determinante es el destino directo del inmueble a una actividad parlamentaria en sentido estricto, esto es, deliberante, decisoria, o preparatoria de la misma por los grupos parlamentarios y la actividad auxiliar necesaria, como la prestación de los servicios de

redactores-taquígrafos, de secretaría, de informática, etc. Posiblemente, la justicia penal, al no existir una definición vinculante del concepto de sede, interpretará ese concepto en el sentido que menos restrinja los derechos fundamentales de reunión o de manifestación, teniendo en cuenta, sobre todo, el criterio de la alteración del normal funcionamiento de la Cámara.

c) Ante esta situación, ¿es conveniente, por razones de seguridad jurídica que el concepto de «sede» de la Cámara quede definido y determinado por una Resolución de la Presidencia dictada al amparo del artículo 32 del Reglamento?

Hasta ahora esa definición no ha existido ni ha sido necesaria para la aplicación de los poderes de policía del Presidente. El concepto constitucional de «sede» ha sido concretado por el artículo 105 del Reglamento de la Cámara («recinto» y «todas sus dependencias») y esa concreción ha sido suficiente. Tampoco parece que sea necesaria a efectos de la aplicación del artículo 494 del Código Penal, ya que este precepto se interpretará por la jurisprudencia penal contrapesando el bien protegido («normal funcionamiento de las Cámaras») y la mayor libertad del ejercicio del derecho de manifestación.

B. El entorno de la Cámara

Fuera de la sede o recinto de la Cámara el terreno que la rodea está «influido» por ella. Lo está urbanísticamente, al constituir el entorno de un Monumento del Conjunto Histórico de la Villa de Madrid (Normativa nº 21, Grado 5º) y tener una protección arqueológica 2.P.A. del Recinto Histórico. Pero también lo está por tratarse de un conjunto de edificios públicos, sede de un órgano constitucional que debe ser vigilado y protegido especialmente por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (artículo 11.1.c de la LO 2/1986, de 13 de marzo). Protección que debe ser compatible, en este caso, con el intenso uso público de las calles en que se encuentra la sede del Congreso de los Diputados.

El equilibrio entre el uso público de la zona en la que se encuentran los edificios parlamentarios (zonas de intenso tránsito público) y el mantenimiento en ella de un orden especialmente protegido suele lograrse, según hemos visto, estableciendo una «zona de paz», una «zona neutral» en la que se restringen los derechos de reunión al aire libre y de manifestación. La restricción puede ser mayor o menor, y la zona protegida también puede ser más o menos extensa según las características del entorno (calles estrechas, amplias plazas, jardines, ribera de un río, alto de una colina, etc.).

El establecimiento de esta «zona de paz» es, sin embargo, muy discutido. Por lo general, se aceptan las ventajas de su existencia pero, al mismo tiempo, se duda de su constitucionalidad al implicar un límite al ejercicio del derecho de reunión al aire libre y de manifestación.

De lo expuesto en el apartado II se deduce, sin embargo, que o bien por vía normativa o bien por un uso consolidado, casi todos los Parlamentos están pro-

tegidos por una zona en la que las manifestaciones están limitadas en mayor o menor medida²⁵.

La situación en *España* es distinta. Todo se deja a la responsabilidad de la autoridad gubernativa —hoy el Delegado del Gobierno— quien decide, caso por caso, hasta dónde pueden llegar las manifestaciones y dónde pueden admitirse las reuniones al aire libre (por ejemplo, una «sentada» ante la Cámara), la cual ni siquiera está obligada legalmente a consultar al Presidente de la Cámara.

De hecho, sin embargo, esas zonas protegidas se establecen cada vez que la autoridad gubernativa estima que una manifestación puede ejercer una presión demasiado fuerte o perturbar el acceso o el funcionamiento de la Cámara. Ello supone dejar al juicio de esa autoridad la decisión, en cada supuesto, sobre si se dan o no «razones fundadas de que puedan producirse alteraciones del orden público, con peligro para personas y bienes» (artículo 10 de la LO 9/1983).

Ante esa situación, ¿es conveniente la fijación de una zona de protección?

Sin duda, el establecimiento con carácter previo y general de una zona en torno al Parlamento en la que no se permitan manifestaciones ni reuniones —o sólo se permitan en casos reglados con el consentimiento del Presidente de la Cámara—, es un elemento de seguridad y de objetividad que evita la necesidad de adoptar decisiones, caso por caso, que puedan ser discutidas por arbitrarias o atentatorias al principio de igualdad.

Ahora bien, la fijación con carácter general y permanente de una zona de exclusión de manifestaciones y reuniones implica una limitación de estos derechos no prevista ni en la Constitución (artículo 21) ni en la LO 9/1983, por lo que no existe otra vía para fijarla que la de introducir en la Ley Orgánica que regula el derecho de reunión un precepto que habilite para su establecimiento, respetando así la reserva de ley en esta materia (artículo 53 y 81 CE y artículo 22 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Públicas de 4 de noviembre de 1959). En otro caso, tal zona de protección

²⁵ En *Alemania* la «zona de paz» establecida en 1955 (*Banmeilengesetz des Bundes*) en la que regía una prohibición con la posibilidad de excepciones otorgadas por el Ministro del Interior de acuerdo con el Presidente de la Cámara ha sido sustituida, después del traslado del Parlamento a Berlín, por otra zona establecida en 1999 (*Befriedete Bezirke Gesetz*) que permite las reuniones al aire libre y las manifestaciones que no perturben la actividad de la Cámara, previa autorización reglada del Ministerio del Interior de acuerdo con el presidente del órgano constitucional afectado; en *Austria* existe una zona de protección con un radio de 300 metros en la que están prohibidas las manifestaciones y reuniones al aire libre, sin posible excepción, al estar establecida por ley (sentencia del Tribunal Constitucional Austriaco de 30 de noviembre de 1995); en *Bélgica* existe una «zona neutra» establecida por la Ley de 2 de marzo de 1954 que comprende varias calles en las que están prohibidas las manifestaciones y reuniones (artículo 3º); en *Dinamarca*, existe la práctica de denegar la autorización de manifestaciones en la plaza situada frente a la entrada municipal del Parlamento; en *Francia*, en la práctica, están prohibidas las manifestaciones en las calles que dan acceso al Palais Bourbon; en *Italia*, el Comité Provisional para el Orden y la Seguridad Pública establece «áreas vigiladas», evitando que las manifestaciones se concentren en las zonas contiguas a las sedes parlamentarias. En ese Comité puede participar el letrado Jefe del Servicio de Seguridad o un delegado suyo, en representación del Presidente de la Cámara; en el *Reino Unido* no se permite que personas no autorizadas se encuentren a menos de 40 metros de la Cámara.

sólo podía establecerse, caso por caso, al amparo de las facultades que el artículo 10 de la LO 9/93 atribuye a la autoridad gubernamental.

4. *La posición del Presidente de la Cámara en relación con las reuniones y manifestaciones que tengan lugar fuera de su recinto pero junto a ella*

Históricamente, la competencia de los Presidentes de las Cortes y de las Cámaras que las componen en materia de mantenimiento del orden se ha reducido al interior de su recinto.

Sólo en Cádiz, y debido a las circunstancias excepcionales que entonces se vivían, el «Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes», de 24 de noviembre de 1810, estableció el mando del Presidente sobre la guardia en el interior y en el exterior del Palacio: («Capítulo IX. De la guardia. 1.— En lo interior del Palacio de las Cortes harán la guardia los Reales Cuerpos de Guardias de Corps y Alabarderos, y en el exterior y galerías las Reales Guardias Españolas y Walonas, en los propios términos que unos y otros Cuerpos lo hacían en el Palacio del Rey. 2.— Los jefes de la guardia recibirán la orden del Presidente de las Cortes»).

Poco después, el Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de 4 de septiembre de 1813 disponía: «Habrà una guardia militar en el edificio de las Cortes, cuyo jefe recibirá las órdenes del Presidente de las mismas y no de otra alguna persona. La distribución de los centinelas se arreglará por la comisión encargada del orden y gobierno interior del edificio de las Cortes, guardándose las disposiciones que actualmente rigen, mientras las Cortes no dispongan cosa en contrario» (artículo 180), «Esta guardia será de infantería de los cuerpos que sirvan el Palacio del Rey, y no de Alabarderos ni otro cuerpo alguno, y su número el que parezca necesario, atendida la localidad, a juicio de la referida comisión y con aprobación de las Cortes» (artículo 181). La misma fórmula se repite en el Reglamento de 29 de junio de 1821 (artículos 209 y 210)²⁶.

Los Reglamentos de 4 de mayo de 1847 (artículo 211) y de 9 de noviembre de 1854 (artículo 149) establecían que «la policía del Congreso [o de las Cortes] y del edificio en que celebre sus sesiones corresponderá a su Presidente, quien dará, al efecto, las órdenes oportunas a los empleados en él y al jefe de la guardia militar»; y los Reglamentos de 25 de junio de 1867 (artículo 38) y de 3 de agosto de 1873 (artículos 32 y 33), incluían entre las facultades del Presidente la de «conservar el orden» y la de «detener preventivamente y entregar a los Tribunales al que, siendo extraño a la Cámara, faltare a la autoridad del Presidente o al respeto debido a los Diputados». Para el ejercicio de esa competencia, el Reglamento de 1873 reproducía la atribución al Presidente de la competencia en materia de «policía de las Cortes y del edificio en que celebren

²⁶ Sobre los desórdenes y «bullicios» durante las reuniones de las cortes de Cádiz, véase Manuel FERNÁNDEZ MARTÍN, *Derecho parlamentario español*, tomo II, 1885, pp. 175 y ss.

sus sesiones», y le facultaba para dar «las órdenes oportunas a los empleados en él y al jefe de la guardia, si la hubiese». Este último inciso en el que se incluye la posibilidad de que no hubiese guardia (artículo 263) desaparece en los Reglamentos siguientes. La nueva aplicación del Reglamento de 1847, con las reformas introducidas a partir de 1878, restableció la protección del orden en el Congreso por sus empleados y por la Guardia militar (artículo 218).

El Reglamento de 24 de mayo de 1918 utilizando un lenguaje eufemístico dispuso que «si ocurriese algún suceso desagradable dentro del edificio del Congreso, el Presidente tomará las disposiciones preventivas que su prudencia le dicte, y será obedecido respetuosamente» (artículo 44).

Y el Reglamento de 29 de noviembre de 1934 estableció, de forma mucho más explícita, que «corresponde al Presidente el régimen de Tribunas y la autoridad suprema en el Palacio de las Cortes y demás edificios que de éstas dependan, pudiendo adoptar cuantas medidas sean necesarias para el buen orden dentro del recinto, y dar las órdenes oportunas a los funcionarios, agentes de Policía y de la guardia militar» (artículo 36.2).

En resumen, salvo en el periodo de Cádiz, los Presidentes de la Cámara han tenido siempre la potestad de policía en el interior del Palacio y demás edificios que de él dependan. Eso mismo es lo que dice la Constitución vigente concretada por los Reglamentos del Congreso y del Senado, como hemos visto.

En cambio, no existe ninguna previsión legal expresa sobre la actuación de los Presidentes de las Cámaras en relación con el mantenimiento del orden en el exterior de las mismas. Ni siquiera está previsto, normativamente, que deban ser consultados en caso de manifestaciones o reuniones ante su sede. No obstante, la coordinación entre las fuerzas del orden que actúan en el interior del recinto de la Cámara a las órdenes de su Presidente, y las fuerzas que actúan en el exterior del mismo a las órdenes de la autoridad gubernativa, viene exigida tanto por las normas generales que regulan la actuación de las Administraciones públicas (artículo 103 CE y artículos 3, 4 y 18 LRJ-PAC 30/1992) como por las especiales que regulan las competencias en materia de seguridad (artículo 3 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo).

Ahora bien, ese deber de coordinación no altera la competencia que la Ley Orgánica atribuye en exclusiva a la autoridad gubernativa sobre las reuniones en lugares de tránsito público y sobre las manifestaciones. A ella sola corresponde apreciar si concurren circunstancias que pueden dar origen a alteraciones del orden público con peligro para las personas o bienes, en cuyo caso puede prohibir o proponer la modificación de la fecha, lugar, duración o itinerario de una reunión o manifestación (artículo 9). En cambio, al Presidente de la Cámara en cuyo entorno van a tener lugar las reuniones o manifestaciones no le atribuye la ley ninguna facultad, ni la de prestar o denegar su consentimiento ni la de ser oída en la toma de esa decisión.

Para cambiar esta situación introduciendo el supuesto especial de las manifestaciones que se celebren en el entorno de la Cámara hay que modificar la regulación actual del derecho de reunión, lo cual sólo puede hacerse mediante ley orgánica (artículos 21, 53.1 y 81 CE, y artículo 11 del Convenio

europeo de 4 de noviembre de 1985). Y ello incluso cuando la modificación se limite a imponer una obligación de consulta a otra autoridad. Así se hizo en el año 1999 cuando se quiso dar una simple audiencia a los Ayuntamientos afectados por una reunión o manifestación. Con este fin se aprobó la Ley Orgánica 9/1999, de 21 de abril, que añadió al artículo 9 de la LO 9/1983 un párrafo en el que se estableció la obligación de que la autoridad gubernativa debe notificar al Ayuntamiento afectado los datos de la comunicación presentada por los promotores de una manifestación, para que éste pueda emitir un informe motivado, pero sin carácter vinculante.

Una previsión similar no existe para dar audiencia a las Cámaras. En consecuencia, en la situación actual, el Presidente de la Cámara disconforme con que se autorice una reunión o manifestación en el entorno de la misma carece de competencia para impedir su celebración, de modo que, fuera del cauce de la comunicación interna con la autoridad gubernativa competente, sólo le queda impugnar judicialmente la decisión de ésta. Tal impugnación no puede plantearla por el procedimiento especial previsto para controlar la intervención administrativa en el ejercicio de los derechos de reunión y de manifestación (artículo 122 LJCA), ya que en ese procedimiento sólo están legitimados los promotores de las mismas, pero puede hacerlo por el procedimiento general, aunque con la posibilidad de pedir la medida cautelar de suspensión inmediata de la autorización (artículos 129 y ss. LJCA).

5. *Presentación de peticiones*

La presentación de peticiones individuales o colectivas a las Cámaras guarda una estrecha relación con el derecho de reunirse y de manifestarse ante las mismas. Este último no es otra cosa que una de las formas de expresar una petición.

La Constitución prohíbe, sin embargo, la presentación directa de peticiones ante las Cámaras por manifestaciones ciudadanas (artículo 77.1 CE).

El alcance de esta prohibición constitucional hay que entenderlo en su contexto: ¿qué significa «presentación directa» de peticiones? De la Constitución se deduce, como vamos a ver, que «presentación directa» significa presentación «oral» y se contrapone a «presentación por escrito».

El derecho de petición individual y colectiva, «por escrito», está reconocido a todos los españoles en la forma y con los efectos que determine la ley (artículo 29 CE). La Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición ha dado a este derecho una interpretación extensiva: Toda persona natural o jurídica, prescindiendo de su nacionalidad, puede ejercer el derecho de petición individual o colectivamente (artículo 1º), ante cualquier institución pública, administración o autoridad (artículo 2º) pero siempre que lo haga por escrito (artículo 4º).

El derecho de petición ante las Cámaras está incluido, sin duda, en el artículo 29 CE, pero los constituyentes quisieron reafirmarlo estableciendo en el

artículo 77.1 CE que «las Cámaras pueden recibir peticiones individuales y colectivas, siempre por escrito, quedando prohibida la presentación directa por manifestaciones ciudadanas».

Este artículo de la Constitución contrapone, pues, presentación «siempre por escrito» (reforzando lo dicho en el artículo 29 CE «por escrito») a «presentación directa» o personal ante la representación nacional, por parte de los peticionarios o por una delegación de éstos²⁷.

Lo que la Constitución prohíbe, pues, es que los promotores o una delegación de los manifestantes pretendan ser recibidos en audiencia por la Cámara o por una comisión de ella para exponer sus peticiones, pretensión que si fuera violenta sería tipificada de delito (artículo 495 del Código Penal de 1995).

Pero la Constitución no prohíbe, en cambio, que se presenten o depositen peticiones escritas, con los requisitos establecidos por la ley (artículos 4 y ss. LO 4/2001), aunque su presentación vaya precedida o acompañada por una manifestación de los peticionarios ante la sede de la Cámara.

Cuestión distinta es la de si los que presentan una petición tienen derecho, además, a ser oídos.

En otros ordenamientos está prevista la posibilidad de que una delegación de los manifestantes pueda ser recibida en el Parlamento. Por ejemplo, en la Asamblea Nacional de Francia, esto es posible desde el año 1932 siempre que cumplan las condiciones reguladas actualmente por una decisión de la Cuestura de 6 de diciembre de 1950 (modificada el 6 de junio de 1990). También la Cámara de los Comunes ha establecido, como hemos visto, una regulación específica (*Arrangements for Mass Lobbies*).

En el Derecho español no existe una regulación similar al no prosperar el intento de incluir en la Constitución las peticiones de los grupos de presión²⁸. Sin embargo, la nueva Ley reguladora del Derecho de Petición, LO 4/2001 parece abrir la posibilidad de que esa regulación se incluya en los Reglamentos de las Cámaras. Su Disposición Adicional Primera establece que «las peticiones dirigidas al Congreso de los Diputados, al Senado y a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas se tramitarán de conformidad a lo establecido en sus respectivos Reglamentos, que deberán recoger la posibilidad de convocar en audiencia especial a los peticionarios, si así se considerara oportuno». De la reforma de los Reglamentos depende, pues, la posibilidad de esa audiencia inexistente hasta ahora²⁹.

²⁷ Pedro CRUZ VILLALÓN en los *Comentarios a la Constitución Española de 1978* dirigidos por Óscar ALZAGA, tomo VI, pp. 672 y ss.

²⁸ La regulación constitucional de la audiencia de grupos de intereses se proponía en uno de los Votos Particulares que Alianza Popular presentó al Anteproyecto de Constitución: «Las Comisiones podrán recibir delegaciones de grupos legítimos de intereses en sesiones que siempre tendrán carácter público» (*Constitución Española*, Trabajos Parlamentarios, tomo I, 2ª edición 1989, p. 37).

²⁹ Sólo muy forzosamente podría aplicarse, para dar audiencia a grupos de intereses, lo dispuesto en el artículo 44.4º RC (comparecencia de «personas competentes en la materia, a efectos de informar y asesorar a la Comisión»).

6. *Recapitulación*

a) Los derechos de reunión y de manifestación ante la Cámara están garantizados por las reglas generales que protegen esos derechos fundamentales (artículo 21 CE y LO 9/1983), pero su ejercicio está limitado por la garantía constitucional del Parlamento «inviolabilidad de las Cortes» (artículo 66.3 CE), por la prohibición de que las manifestaciones presenten peticiones a las Cámaras (artículo 71.1 CE) y por la garantía del orden público en el interior y en el exterior de la sede de las mismas

b) Es frecuente que los Parlamentos adopten medidas especiales para regular las manifestaciones ante sus Cámaras, generalmente mediante la delimitación de «zonas de paz», «de protección» o «neutrales» en su entorno, y mediante la participación de sus Presidentes en las decisiones que las autoridades gubernativas adoptan en esas zonas.

c) En el Derecho español, el Presidente de la Cámara tiene poderes de policía para mantener el orden en el interior de su sede, pero carece de competencias para intervenir en el mantenimiento del orden en el exterior de la misma. Esta carencia crea, a veces, situaciones confusas que podrían eliminarse mediante el establecimiento de una zona de protección alrededor de la Cámara y la atribución de facultades a su Presidente para autorizar o para informar preceptivamente sobre las reuniones y manifestaciones que se van a celebrar ante ella. Sin embargo, la adopción de esas medidas, en cuanto afecta a los derechos de reunión y de manifestación, necesita una habilitación legal.

d) La Constitución prohíbe la presentación directa de peticiones a la Cámara por manifestaciones ciudadanas, pero no prohíbe que la presentación de peticiones por escrito, cumpliendo los requisitos formales establecidos en la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Petición, vaya precedida o acompañada de una manifestación.

La audiencia de quienes presentan una petición escrita a la Cámara no está regulada en nuestro Derecho, pero la Disposición Adicional Primera de la Ley Orgánica 4/2001 remite a los Reglamentos de la Cámara la posibilidad de convocar en audiencia especial a los peticionarios.