

# EL DERECHO DE REUNION Y SU PROTECCION. REFERENCIA ESPECIAL A LA PROTECCION JUDICIAL

POR

ANTONIO EMBID IRUJO

**SUMARIO:** I. GENERALIDADES: La necesidad de un procedimiento rápido de protección jurisdiccional.—II. LA PROTECCIÓN ADMINISTRATIVA DEL DERECHO DE REUNIÓN. APLICACIÓN DEL INSTITUTO DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.—III. EL DERECHO DE REUNIÓN Y SU EJERCICIO SEGÚN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL Y CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: A) Preliminares. El artículo 7.º de la LPJDFP; B) Descripción general de la jurisprudencia producida; C) La doctrina jurisprudencial establecida: a) Aspectos procedimentales. 1. El procedimiento judicial aplicable al derecho de reunión. 2. La atribución de las costas procesales; b) Aspectos sustantivos. 1. La naturaleza de la intervención administrativa. El fundamento de las posibilidades de prohibición. 2. El aspecto derogatorio de la Constitución. La pervivencia de las fórmulas de autorización. 3. La referencia a los pactos internacionales para fundamentar los límites del derecho. 4. La extensión del derecho al personal de policía. 5. La responsabilidad de los organizadores.—IV. BREVE COMENTARIO DE LA LEY ORGÁNICA REGULADORA DEL DERECHO DE REUNIÓN.

## I. GENERALIDADES. LA NECESIDAD DE UN PROCEDIMIENTO RÁPIDO DE PROTECCIÓN JURISDICCIONAL

La REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA alcanza su número 100 cuando nuestro país está, otra vez, inmerso en un régimen constitucional, en el que se garantizan plenamente los derechos y libertades de los ciudadanos, cuando, además, no se concibe el ejercicio de los mismos sin un adecuado y rápido sistema de protección jurisdiccional (1). El lento procedimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa

---

(1) Hasta tal punto que la protección judicial del ejercicio de los derechos y libertades aparecen como elementos consustanciales a la definición de tales derechos y libertades. Véase, a título de prueba, la definición de C. COLLARD para el que las libertades públicas son «situaciones jurídicas legales y reglamentarias por las cuales se reconoce al individuo el derecho de obrar sin coacción en el cuadro de los límites fijados por el Derecho positivo en vigor y eventualmente determinados, bajo el control del juez, por la autoridad de policía encargada del mantenimiento del orden público. Este derecho es protegido por un procedimiento judicial que atiende fundamentalmente al control de la legalidad», p. 98 de *Libertés publiques*, Dalloz, París, 1975. (La cursiva es mía.)

—jurisdicción que se ha desarrollado modernamente tras su Ley de 1956, y en cuyo perfeccionamiento tanto han influido los numerosos artículos doctrinales, comentarios y crítica de sentencias aparecidos en esta REVISTA— no era el instrumento más apropiado para garantizar una real protección de los derechos de los particulares afectados por actuaciones administrativas o de otros ciudadanos. Pronto se confirmó en este ámbito que una justicia lenta equivale a la denegación de la justicia, y, por tanto, las críticas a la inadecuación del procedimiento general contencioso-administrativo debieron llevar a la imaginación de otras formas más rápidas de actuación procesal (2). Estas se encontrarían en la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales (en adelante, LPJDFP) (3) de la persona anterior por un día a la misma Constitución que, por su parte, preveía también un régimen de protección judicial con un procedimiento informado por los principios de preferencia y sumariedad (art. 53.2). Cuando han pasado ya casi cinco años de la publicación de esta Ley, el balance que puede hacerse a la misma es, sin duda, positivo (4). Al margen de la discusión singular de los resultados a que pueda llegar alguna sentencia o línea jurisprudencial (5), lo cierto es que la existencia de un procedimiento rápido, en el que la suspensión del acto administrativo es casi la regla general (6), coopera a la efectividad real de un régimen de derechos

(2) Las citas en este punto podrían ser abrumadoras, por lo que baste, a título de muestra, con referirme a las reflexiones de L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER en el prólogo al libro de J. M. CASTELLS: *El derecho de libre desplazamiento y el pasaporte en España*, Seminarios y Ediciones, Hora H, Madrid, 1974.

(3) Vid. de forma general sobre esta ley los trabajos de J. SALAS y J. TORROS: *Comentarios a la Ley de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona*, núm. 93 de esta REVISTA, 1980, pp. 29 y ss.; y E. LINDE: *La instauración del principio de igualdad entre Administración Pública y Particulares en el proceso contencioso-administrativo: La Ley de Protección Jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona de 26 de diciembre de 1978*, en «REDA», 23, 1979, pp. 561 y ss.

(4) Es, por ejemplo, el juicio de A. CANO MATA: *La Ley de Protección de los derechos fundamentales de la persona y sus garantías contencioso-administrativas. Deseable ampliación de algunas de sus innovaciones a la vía judicial ordinaria*, núm. 98 de esta REVISTA, 1982, pp. 47 y ss.

(5) Se puede citar aquí la vacilante doctrina que el Tribunal Supremo mantiene sobre la condena en costas de la parte vencida en juicio. En algunas sentencias se aplica el principio del artículo 10.3 de la Ley (condena en costas para la parte que vea rechazadas íntegramente sus peticiones) a la segunda instancia también, mientras que en otras sólo a la primera instancia. En punto III se narrará la situación en la jurisprudencia sobre el derecho de reunión.

(6) De ahí que LINDE hable de la «instauración del principio de igualdad entre las partes» (vid. obra citada en nota 3. En el caso de sanciones pecuniarías reguladas por la Ley de Orden Público la suspensión es automática (artículo 7.º-5 de la Ley).

y libertades, a que pasen a ser algo más que una mera proclamación constitucional (7).

Protección judicial especial de los derechos, pero protección, también, judicial común de los derechos fundamentales. La existencia de una norma específica como la LPJDFP no suprime las posibilidades de la protección común clásica, de la regulada, en un aspecto, por la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa. Los particulares pueden preferir acudir a esta vía por múltiples motivos: en el primer momento de vigencia de la Ley de 1978 por ignorancia de la misma; posteriormente por miedo a alguna de sus consecuencias, como el automatismo en la imputación de costas; por el deseo de acudir a un procedimiento en el que dispondrán de más tiempo u oportunidades para la fundamentación de su derecho, por no ser acuciante, en el caso concreto, la resolución rápida... Esto hace que perviva la intervención del procedimiento común para la protección de las libertades públicas, lo que no debe impedir, ni por un instante, que se postule la reforma de sus aspectos más criticables como de forma general ha pedido CANO MATA (8).

En el ámbito del derecho de reunión existe una especialidad normativa original que se debe notar desde el primer momento, y es su consideración específica por la misma LPJDFP que para este derecho en concreto excepciona, a su vez, el procedimiento de protección contencioso-administrativo que regula (9). Transcribo el artículo 7.º-6 de la LPJDFP que ha de servir de referencia obligada a lo largo de estas páginas:

«En el caso de prohibición o de propuesta de modificación de reuniones previstas en la Ley Reguladora del Derecho de Reunión que no fueren aceptadas por los promotores, éstos podrán interponer recurso con-

(7) Me remito a las varias sentencias que sobre ejercicio del derecho a la educación han aparecido ya y en las que ese «derecho social» ha tenido ocasión de verse reafirmado y de una forma rápida, además, lo que ha cooperado a su realización efectiva. Transcribo y estudio estas sentencias en mi trabajo *El contenido del derecho a la educación*, en «REDA», 31, 1981, pp. 653 y ss., especialmente 665 y 668.

(8) En su trabajo citado en nota 4.

(9) El derecho de reunión está desde el primer momento protegido por los procedimientos especiales que contiene la LPJDFP y se hace mención a él ya en el artículo 12. Las ampliaciones posteriores del ámbito de protección de la ley no le afectaron, por consiguiente, dado este elemento de protección originaria.

tencioso-administrativo ante la Audiencia competente, poniendo, al mismo tiempo, en conocimiento de la Autoridad tal interposición para que ésta remita inmediatamente el expediente a la Audiencia. Dentro del plazo improrrogable de cinco días, el Tribunal, poniendo de manifiesto el expediente, convocará al Abogado del Estado, al Ministerio Fiscal y a los promotores o a la persona que éstos designen como su representante, a una audiencia, en la que, de manera contradictoria, oirá a todos los personados y resolverá sin ulterior recurso sobre el mantenimiento o revocación de la prohibición o de las modificaciones propuestas.»

Este precepto (10) ha sido objeto de complementación por la Ley Orgánica reguladora del derecho de reunión, que deberemos examinar más tarde, aun cuando las modulaciones añadidas no desvirtúan, en absoluto, su sistemática y significado.

## II. LA PROTECCIÓN ADMINISTRATIVA DEL DERECHO DE REUNIÓN. APLICACIÓN DEL INSTITUTO DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Dejemos para más adelante el comentario de este precepto, de su aplicación y los posibles problemas que ésta pueda plantear y fijémonos ahora en un aspecto que muchas veces suele pasarse por alto dado el casi exclusivo planteamiento jurisdiccional de la protección de los derechos fundamentales, también del derecho de reunión. Me refiero a la protección por los restantes poderes públicos, concretamente por la Administración pública, del ejercicio del derecho de reunión.

Hay que resaltar, en primer lugar, que la protección por la Administración pública del ejercicio de los derechos fundamentales, del derecho de reunión, es una obligación nacida directamente de la Constitución, pues «los derechos y libertades reconocidos en el capítulo segundo del presente título vinculan a todos los poderes públicos» (art. 53.1), poderes públicos que están obligados a «promover las

(10) Al margen de los comentarios específicos que dedican los trabajos de SALAS-TORNOS, y LINDE, citados en nota 3, puede verse L. FRIGAL FERNÁNDEZ-VILLAVEDE: *La protección de los derechos fundamentales en el ordenamiento español*, ed. Montecorvo, Madrid, 1981, pp. 294 y ss., especialmente.

condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y los grupos en que se integra sean reales y efectivas» (art. 9.2). La existencia de posibilidades de protección judicial, y de posibilidades, además, rápidas, no ha suprimido, sino, por el contrario, realzado la obligación de los poderes públicos de proteger —en su esfera de competencias— el ejercicio de los derechos. Esta actuación podrá abarcar múltiples formas, como la creación de las condiciones que faciliten el ejercicio de sus derechos (11), la aclaración y perfeccionamiento del ordenamiento vigente sobre los derechos fundamentales (12) o la tutela en el caso concreto del ejercicio de un derecho (13). Los ejemplos que se podrían aducir serían múltiples, pero baste aquí con referirnos al mandato concreto que la Ley Orgánica contiene en su artículo 3.º, párrafo segundo:

«La Autoridad gubernativa protegerá las reuniones y manifestaciones frente a quienes trataren de impedir, perturbar o menoscabar el lícito ejercicio de este derecho.»

Mandato concreto de protección para quienes ejerzan este derecho lícitamente, con arreglo a las condiciones legales que la misma Ley Orgánica prevé, no, naturalmente, para quienes hayan visto su derecho prohibido por cualquier causa (14). Esta obligación de protección

(11) *Vid.* sobre el tema las muy interesantes reflexiones de T. R. FERNÁNDEZ, en *Los derechos fundamentales y la acción de los poderes públicos*, en «Revista de Derecho Político», de la UNED, 15, 1982, pp. 21 y ss.

(12) Sobre este tema, véase mi trabajo: *El efecto estimatorio de un recurso de amparo desestimado. Reflexiones sobre el régimen transitorio de las libertades públicas*, de próxima publicación en la «Revista Española de Derecho Constitucional».

(13) Me remito, a título de ejemplo, a la actividad arbitral que en materia de prensa (derecho de réplica) o radio realiza la Administración. Sobre el tema, *vid.* el temprano trabajo, muy poco tiempo posterior a la Ley de Prensa de 1966, de E. RIVERO YSERN: *Los derechos de rectificación y réplica en la prensa, la radio y la televisión. Reflexiones a la luz de nuestro derecho positivo*, número 57 de esta REVISTA, 1968, pp. 141 y ss.; también, J. LEGUINA VILLA: *Función arbitral en materia de prensa y responsabilidad civil de la Administración*, ahora en la 2.ª edición de su libro *La responsabilidad civil de la Administración pública*, ed. Tecnos, Madrid, 1983, pp. 231 y ss.

(14) Aun en el marco de un estado de excepción, donde cabe la suspensión del derecho de reunión (*vid.* art. 55.1 de la Constitución) perviviría la obligación de protección administrativa para un tipo de reuniones que no pueden ser prohibidas, disueltas o sometidas al principio de autorización previa y que son las que celebren los partidos políticos, sindicatos y asociaciones empresariales en cumplimiento de los fines que les asignan los artículos 6.º y 7.º de la Constitución. *Vid.*, así, el artículo 22.3 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de estados de alarma, excepción y sitio.

cobra un viso especial si se tiene en cuenta que, normalmente, será más necesaria de ponerse en marcha cuando quienes ejerciten el derecho de reunión sean personas correspondientes a grupos marginados política o socialmente. Cuando quienes se reúnan o manifiesten pertenezcan a las grandes formaciones políticas o sociales la obligación de protección, aun existente de la misma forma, tendrá probablemente un cariz muy distinto, puesto que la correspondencia entre manifestantes y poder político será, en muchas ocasiones, muy clara. La esencia e importancia de la obligación de protección se desarrollará, precisamente, en supuestos distintos, cuando no exista esa correspondencia, cuando el sentido ideológico de la propuesta transmitida por los manifestantes sea extraña al común pensar social y político. Es entonces cuando pueden existir más fácilmente problemas, cuando la Autoridad gubernativa tiene que garantizar con más energía el derecho, si es lícito, de reunión y manifestación. La muestra jurisprudencial que se examinará posteriormente permitirá comprobar cómo el «hecho patológico», que prueba la existencia de la sentencia, se corresponde con la marginalidad social y política de los implicados en el caso.

Esta actividad de protección puede llevar, incluso, al ejercicio de la coacción administrativa contra quienes traten de impedir el correcto desarrollo de una manifestación legal. Puede dar origen a tumultos, trastornos, daños, supuestos en los que, muchas veces, no está nada clara la autoría, la causa original de los perjuicios sufridos que, en ocasiones, recaen sobre terceros ajenos a los hechos. Esta realidad, esta posibilidad de producción de daños, puede retraer —en determinadas circunstancias— del ejercicio del derecho de manifestación a algunos grupos que ante la posible exigencia de responsabilidad por los daños producidos —quién sabe por quién— con ocasión de la manifestación renuncian al ejercicio del derecho. El artículo 4.º.3 de la Ley Orgánica que tratamos, según el cual los organizadores o promotores de la reunión o manifestación sólo responderán civilmente de los daños que los participantes causen a terceros cuando hayan omitido la diligencia razonablemente exigida para prevenir el daño causado, si bien restringe la responsabilidad automática, puede hacer difícil la reclamación en el caso concreto, dudar sobre el carácter de «participante» de la persona causante de los daños y, sobre todo, plantear problemas sobre la interpretación de esta «diligencia

razonablemente exigida» (15). En última instancia, siempre será posible que, en ocasiones, el tercero perjudicado no encuentre, por dificultades de prueba, de identificación, la persona a quien deba dirigir su reclamación o que, incluso, ésta sea insolvente. En estos supuestos, la asunción por la Administración de los posibles daños causados, la socialización de los perjuicios que pudieran producirse con ocasión del ejercicio del derecho de reunión y manifestación (16), ayudaría a su protección por cuanto se evitaría la existencia de una amenaza económica permanente sobre la persona de los organizadores y, además, la falta de protección económica de los intereses del tercero perjudicado. Todo ello, naturalmente, sin perjuicio de la acción de regreso sobre los reales causantes de los daños cuando pudiera demostrarse su personalidad, su relación con los mismos. Insisto, de nuevo, en la trascendencia de la adopción de esta solución dada la marginalidad, en muchas ocasiones, de los ejercientes del derecho. Existen, además, algunas razones analógicas que ayudan a fundamentar esta propuesta. Así, por ejemplo, la socialización de los perjuicios producidos con ocasión de los actos terroristas, hayan sido o no causados por la acción persecutoria o protectora de las fuerzas policiales (artículo 8.º 3 de la Ley Orgánica 11/1980, de 1 de diciembre). Igualmente existen datos de Derecho comparado en los que apoyarse, puesto que una previsión así se encontraba en los proyectos originarios de la luego anulada Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado alemana de 26 de junio de 1981 (17). La indemnización por tumultos corría a cargo del *Land* respectivo, tanto si los daños habían sido causados por el poder público como por el «comportamiento no pacífico de una muchedumbre» (18). El texto desaparecería en el posterior

(15) El texto del artículo 4.º 3 citado sigue a la formulación general de la responsabilidad que se encontraría en el 4.º 2: «Del buen orden de las reuniones y manifestaciones serán responsables sus organizadores, quienes deberán adoptar las medidas para el adecuado desarrollo de las mismas.»

(16) Vid. en general el libro de L. MARTÍN REBOLLO: *La responsabilidad patrimonial de la Administración en la Jurisprudencia*, ed. Civitas, Madrid, 1977.

(17) Un estudio y traducción de esta Ley, en A. EMBID IRUJO: *La codificación de la responsabilidad patrimonial del Estado: el ejemplo de la Ley alemana de 26 de junio de 1981*, «REDA», 34, 1982, pp. 353 y ss.; sobre la anulación de la misma, vid. F. SAINZ MORENO: *El Tribunal Constitucional alemán declara la nulidad de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Estado de 26 de junio de 1981*, núm. 98 de esta REVISTA, 1982, pp. 381 y ss.

(18) En el proyecto que el Gobierno envió al Parlamento en 1978 se contenía el parágrafo 19 con la siguiente redacción: «Wird die öffentliche Sicherheit durch das unfriedliche Verhalten einer Menschenmenge in der Öffentlichkeit erheblich gestört und erleidet jemand durch dabei ausgeübte Gewalt oder deren Abwehr einen Schaden, so hat das Land, in dem die Gewalt verübt wurde, Entschädigung zu leisten. Die Haftung nach §§ 2 und 3 dieses Gesetzes bleibt

iter parlamentario de la ley, pero queda la huella de su existencia, de su posible adaptación a nuestro Derecho que, incluso, podría producirse por vía jurisprudencial en el caso de intervención directa de la fuerza pública (19).

### III. EL DERECHO DE REUNIÓN Y SU EJERCICIO SEGÚN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL Y CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

#### A) Preliminares. El artículo 7.º-6 de la LPJDFP

Como ya se ha advertido en el punto I, el derecho de reunión es objeto de consideración especial dentro de la LPJDFP en su artículo 7.º-6. En él se trata de ofrecer un remedio rapidísimo a la «prohibición» o «propuesta de modificación de reuniones» que no fueran aceptadas por los promotores. Dentro de estas actuaciones administrativas habría que incluir también, según FRIGINAL, la revocación de autorizaciones (20) ya concedidas, debiendo cualquier otra reclamación relativa al derecho de reunión —multas sobre los organizadores, por ejemplo— ser tramitada según las normas comunes de la LPJDFP o de la LJCA (21). Se trata, por tanto, con este procedimiento de posibilitar que se celebre la reunión o manifestación el día previsto y con arreglo a las condiciones deseadas por sus organizadores; para ello se estructura un procedimiento rapidísimo en el que no existe demanda, sólo interposición de recurso contencioso-administrativo; tampoco se

---

*unberührt.*» Sobre los avatares posteriores del texto, *vid.* F. OSSENBÜHL: *Staatshaftungsrecht*, 2.ª ed., Beck, München, 1978, pp. 252 y ss. Se contenía en el texto acción de regreso de los poderes públicos.

(19) Como pone de relieve LEGUINA, en el prólogo a la 2.ª edición de su libro citado en nota (13), queda aún mucho camino por recorrer en la cobertura de los daños causados por la Administración. Quizá fuera éste uno de los progresos a hacer. La interpretación jurisprudencial no tendría muchos problemas en el caso de intervención directa de la fuerza pública, pero sí cuando los daños se produjeran en enfrentamientos entre particulares. Aquí haría falta un *precepto* legal específico para producir esa «socialización» de los daños.

(20) Según el artículo 6.º-2 de la Ley 17/1976, de 29 de mayo, que regulaba el derecho de reunión —con las lógicas derogaciones producidas por el artículo 21 de la Constitución— era posible la revocación de las autorizaciones concedidas —se estaba ante un sistema que exigía la autorización para la celebración de reuniones públicas— cuando existieran fundados motivos de que de celebrarse se podrían cometer delitos (*vid.* art. 6.º-1 c) de la misma Ley). Sobre la cuestión, FRIGINAL, *op. cit.*, p. 294. En el punto IV de este trabajo se notarán las modificaciones que sobre el sistema de protección judicial puede traer la nueva LO.

(21) *Cfr.* FRIGINAL, *op. cit.*, p. 295.



suspende el acto (22), y todas las actuaciones judiciales se refunden en una audiencia con participación de los interesados (23), el abogado del Estado y el Ministerio Fiscal. En la audiencia, y a la vista del expediente —que deberá haber llegado tras dar noticia el recurrente a la autoridad correspondiente de la interposición del recurso (24)— todos expondrán sus razones y a la vista de ello se resolverá sobre el mantenimiento o revocación de la prohibición o de las modificaciones propuestas sin que exista ulterior recurso. Falta de demanda, no suspensión del acto administrativo, tramitación rapidísima que debe terminar en cinco días, e inexistencia de recurso caracterizan el procedimiento especial creado para el derecho de reunión por la LPJDFP.

SALAS y TORNOS hicieron notar que podría haberse previsto la intervención del coadyuvante de la Administración, defensor de intereses colectivos opuestos a este tipo de reuniones y que, además, la falta de recurso, aun comprensible (25), evitaría la creación de una jurisprudencia perfeccionada (26). A éstos reproches podría sumarse, también, la interrogante acerca de la obligación del particular —cuando se tratare del supuesto de hecho que reflejaba el artículo 7.º-6— de seguir este procedimiento o bien de elegir el común que preveía la LPJDFP. Con la ley en la mano podían darse ambas respuestas. En cualquier caso, y aun a falta de recurso en apelación, siempre cabe la interposición de un recurso de amparo, al ser el derecho de reunión de los comprendidos dentro del ámbito de éste.

(22) La no suspensión está compensada por la brevedad de los plazos de tramitación, puesto que en cinco días, tras la interposición del recurso tiene que tener lugar la audiencia y la sentencia a la que luego se refiere el texto.

(23) La ley habla del promotor o de quien lo represente. Según FRIGAL podría haber un abogado, procurador y una tercera persona, que fuera este representante de los promotores aunque, también, podrían coincidir las tres personas en una sola, siempre y cuando en ella se diera la condición de abogado, todo ello, por aplicación del artículo 33, LJCA. Cfr. FRIGAL, *op. cit.*, p. 297.

(24) Es otra especialidad sobre el sistema común de la LPJDFP y, por supuesto, de la LJCA. En el artículo 7.º-3 se regula que, de forma general, sea la Sala la que dé traslado a la Administración correspondiente de la interposición del recurso para que ésta remita el expediente. En el caso del derecho de reunión es, por el contrario, una carga que recae sobre el mismo recurrente. La falta de envío del expediente no suspende la tramitación, como pone de manifiesto el artículo 8.º-4 de la LPJDFP.

(25) Dados los escasos días de tramitación y para que haya sentencia definitiva antes de la fecha en que estaba prevista la reunión. En cualquier caso, y para los autores que citamos, la resolución del recurso podría contener el derecho a una indemnización sustitutoria, caso de que la manifestación o reunión no hubiera podido llevarse a cabo por la resolución denegatoria de la sentencia y la sentencia en apelación confirmara la licitud del derecho. Cfr. *op. cit.*, p. 56.

(26) Cfr. SALAS y TORNOS, *op. cit.*, p. 56.

B) *Descripción general de la jurisprudencia producida*

No es de escasa cuantía el reproche formulado por SALAS y TORNOS a la inexistencia de recurso de apelación contra las sentencias producidas en aplicación del procedimiento regulado en el artículo 7.º-6 de la LPJDFP. La dificultad de consulta a las fuentes, la casi imposibilidad de sistematización de la doctrina jurisprudencial producida podría causar desajustes, desigualdades en la aplicación de la normativa, en la interpretación de la misma Constitución. Faltaría la obra unificadora del Tribunal Supremo, no pudiendo ser suplida, tampoco, por la del Tribunal Constitucional al que se le imponen más estrechos límites de examen del caso concreto.

Lo cierto es, sin embargo, que al Tribunal Supremo han llegado asuntos relacionados con el derecho de reunión y, además, en una cuantía no despreciable. En las fechas en que se pone el punto final a este trabajo, abril de 1983, la Recopilación de Jurisprudencia Aranzadi ha publicado seis sentencias del Tribunal Supremo sobre la materia. En una de ellas se resuelve sobre hechos preconstitucionales, recurridos conforme al procedimiento previsto en la LJCA (Sentencia de 18 de noviembre de 1980, Arz. 4570, ponente don JOSÉ GABALDÓN LÓPEZ) (27). En dos sentencias se trata del derecho de manifestación al conocer de un recurso contra la multa impuesta por su ejercicio: (sentencias de 16 de marzo de 1982, Arz. 2124, ponente don Eugenio DÍAZ EMIL (28) y de 15 de diciembre de 1982, Arz. 5458, ponente don Enrique MEDINA BALMASEDA (29). En tres sentencias, por

(27) Los hechos que sirven de base a esta Sentencia se iniciaron el 6 de febrero de 1976 con la solicitud, por un particular, de permiso para celebrar una manifestación en Fuerteventura, para pedir que se devolviera la paz y tranquilidad a la isla y manifestar el agradecimiento a las Fuerzas de Orden Público. La Delegación del Gobierno rechazó la solicitud y contra la misma se planteó recurso contencioso-administrativo que desestimó la Sala de la Audiencia de Las Palmas. El Tribunal Supremo revoca la Sentencia apelada y afirma —cuatro años más tarde de los hechos, que habían nacido a la luz de la Ley de reuniones de 15 de junio de 1980— el derecho a llevar a cabo tal manifestación. El lapso de tiempo producido hace, por supuesto, inviable el ejercicio de derecho y refuerza la necesidad —que cumplió la LPJDFP— del procedimiento sumario.

(28) El Ministerio del Interior impuso una multa a un particular como consecuencia de los actos que tuvieron lugar durante la concentración que Fuerza Nueva organizó en Valladolid, el 7 de junio de 1981. Tanto la sentencia de la Audiencia Nacional como la del Tribunal Supremo en apelación confirmaron la licitud de la sanción.

(29) Por la ubicación en la Recopilación Aranzadi debe de tratarse de septiembre en lugar de diciembre. Los hechos consisten en la multa impuesta por el gobernador civil de Santa Cruz de Tenerife, el 27 de marzo de 1980, a los organizadores de una manifestación contra los proyectos de legislación sobre enseñanza, por exhibir pancartas ajenas al contenido de la manifestación. La Sala territo-

fin, se conoce en apelación en virtud del procedimiento común de la LPJDFP y no del especial: sentencias de 9 de julio de 1981, Arz. 3462, ponente don Eugenio Díaz EIMIL (30), 5 de abril de 1982, Arz. 2376, ponente don José María RUIZ-JARABO (31) y 14 de septiembre de 1982, Arz. 5457, ponente don Paulino MARTÍN MARTÍN (32). En todas ellas se aclaran cuestiones esenciales acerca del ejercicio del derecho, de sus límites, potestades administrativas, actos contrarios al orden público, condiciones de ejercicio, etc.

Por su parte, y hasta ahora, el Tribunal Constitucional ha dictado dos sentencias en amparo, en las que se trata del derecho de reunión. En una de ellas, el tratamiento es marginal, al hilo de la anulación de unas multas impuestas por participar en una reunión: es la sentencia de 8 de junio de 1981, dictada en procedimiento de amparo 161/1980, ponente don Rafael GÓMEZ-FERRER («BOE» de 16 de junio de 1981) (33). En otra segunda se conoce de forma mucho más directa del ejercicio del derecho y del efecto derogador de la Constitución sobre la normativa anterior que lo regulaba: Sentencia de 16 de junio de 1982, dictada en procedimiento de amparo 193/1981, ponente don Angel ESCUDERO DEL CORRAL («BOE» de 16 de julio de

---

rial estimará el recurso contencioso-administrativo por Sentencia de 17 de junio de 1980 y la Sentencia del Tribunal Supremo desestimará la apelación por no poder interponerse, dada la cuantía de la multa. Se aplica la LPJDFP.

(30) Los hechos que sirven de base a esta Sentencia son los siguientes: el 11 de abril de 1980 el secretario general de la Unión Sindical de Policía solicitó al gobernador civil de Madrid autorización para llevar a cabo una manifestación. Se denegó la solicitud, y tanto la Sentencia de la Audiencia Territorial como la del Tribunal Supremo confirmaron el derecho del recurrente a llevarla a cabo desestimando así las razones denegatorias del gobernador.

(31) El gobernador civil de Valencia prohibió, el 19 de octubre de 1981, una manifestación que pretendía llevar a cabo el Partit Socialista d'Alliberament Nacional dels Països Catalans. Contra la prohibición se recurrió y la Sala de Valencia, por Sentencia de 1 de febrero de 1982 anuló la resolución gubernativa. Tras el recurso de apelación interpuesto por el abogado del Estado, el Tribunal Supremo revocó la Sentencia de la Audiencia confirmando la resolución gubernativa.

(32) El Ministerio del Interior prohibió una reunión de afiliados a un sindicato de policías que iba a tener lugar en las dependencias policiales del aeropuerto de Barajas. Se interpuso recurso contencioso-administrativo siguiendo el procedimiento de la LPJDFP que se desestimó por la Audiencia Nacional, por Sentencia de 26 de febrero de 1981. Apelada esta Sentencia, el Tribunal Supremo desestima también la apelación.

(33) Se impusieron por el gobernador civil de Barcelona unas multas a unos dirigentes sindicales suspendidos de empleo y sueldo, en su trabajo de Correos, por participar en una reunión sindical. Audiencia Territorial de Barcelona y Tribunal Supremo confirmaron la resolución gubernativa, pero el Tribunal Constitucional la revocó por no haberse ajustado a ningún procedimiento.

1982) (34). Salvo error propio, en estas resoluciones se resume la jurisprudencia constitucional y administrativa hasta ahora publicada.

C) *La doctrina jurisprudencial establecida*

a) *Aspectos procedimentales*

Me refiero, en primer lugar, a dos cuestiones adjetivas que se tratan en la jurisprudencia consultada: la del procedimiento jurídico a elegir de entre los regulados en la LPJDFP y al tratamiento de la atribución de las costas procesales.

1. *El procedimiento judicial aplicable al derecho de reunión.*

*Supra* he planteado la dificultad de deducir claramente de la LPJDFP si para el derecho de reunión se debería aplicar siempre el procedimiento previsto en el artículo 7.º-6 o si era posible aplicar el general. La cuestión comprende, si se opta por la dualidad de soluciones, la resolución acerca de en qué casos hay que utilizar cada uno de ellos y la de si ello se deja a la opción del recurrente. Es curioso, decía, que tres sentencias del TS se hayan dictado en apelación frente a sentencias dictadas tras aplicación del procedimiento común de la LPJDFP. En una de ellas —la de 5 de abril de 1982— simplemente se indica, en el primer considerando que se ha seguido la «tramitación de orden general» establecida en la LPJDFP (*vid.* los hechos en la nota 31) sin plantear otro tipo de problemas, por lo que parece optarse por la dualidad de posibilidades y la opción del recu-

(34) Es ésta una muy importante Sentencia, cuyos antecedentes son los siguientes: el Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza de Madrid presentó un recurso contra la prohibición del gobernador civil de Madrid de llevar a cabo una manifestación. La Audiencia Territorial de Madrid resolvió confirmando la resolución gubernativa —por cierto, que esta Sentencia del Tribunal Constitucional proporciona indirectamente el dato de que se siguió por la Audiencia, el procedimiento especial del artículo 7.º-6, de la LPJDFP, aunque no se respetó el plazo de cinco días previsto para dictar sentencia, ya que se interpuso el recurso el 28 de mayo de 1981, y la Sentencia se dictó el 7 de junio; por cierto, también, que el recurso se interpuso con posterioridad a la fecha en que se pensaba celebrar la manifestación, según la comunicación hecha al gobernador civil, el 20 de mayo, por lo que no se aprecia el efecto que hubiera podido tener la sentencia positiva, y, en última instancia, si era éste el procedimiento que debería de haberse seguido, sobre lo que me remito a lo que más adelante se diga en el texto— y el Tribunal Constitucional confirma también la resolución gubernativa y la sentencia analizando qué preceptos de la Ley 17/1976, de 29 de mayo, deben considerarse derogados por el artículo 21 de la Constitución y cuáles hay que seguir considerando vigentes.

rrente. Especialmente interesante es el planteamiento específico que se hace en la Sentencia de 9 de julio de 1981 —hechos en la nota 30—, donde en el segundo considerando de la sentencia apelada se dice:

«Que, a modo de premisa, debe dejarse sentado, dado su carácter cogente y de orden público, que habiendo seguido la Sala el trámite indicado, como regla general, en el artículo 8.º de la Ley 62/1978, en vez del señalado, con un alcance más sumario y concentrado, en el artículo 7.º-6 del mismo texto, por entender que, aun tratándose de una materia relacionada con el derecho de reunión y manifestación, el hecho de formalizar el recurso contencioso-administrativo después del día fijado para la manifestación, excluye la exigencia del trámite de urgencia, no se ha incidido en modo alguno en causa de nulidad procesal porque, a pesar de que la Sala 4.ª del Tribunal Supremo, en auto denegatorio de recurso de apelación en un supuesto igual al presente, dictado con fecha 10 de octubre de 1980, establece que el procedimiento que debía haberse observado es, cualquiera que sea la fecha de la reunión, el del artículo 7.º-6 antes citado, añade que «la evidente desviación procesal en que incurrió la Sala de primera instancia no supone un motivo de nulidad de actuaciones..., dado que ello no ha producido a la interesada indefensión alguna, por cuanto con el trámite del artículo 8.º se le han dado más garantías y mayores posibilidades de defensa.»

Es curioso que la misma Audiencia comience por justificar la tramitación que se ha dado al recurso y que base el acudir al procedimiento general en la formalización del recurso con posterioridad al día de la manifestación. No habría entonces, es la opinión de la Sala, razones que justificaran la utilización del procedimiento sumario, porque de ninguna manera se podría remediar con puridad la prohibición gubernativa. Pero, igualmente, resalta el rechazo real al auto del Tribunal Supremo citado (que, por cierto, no se recoge en la Recopilación de Jurisprudencia Aranzadi), según el cual habría una obligación de acudir siempre —antes y después de la fecha de la manifestación— al procedimiento del artículo 7.º-6. Un auto que, con

independencia de la doctrina sentada, llegaba a conclusiones razonables al no imponer la nulidad de actuaciones de un procedimiento seguido con muchas más garantías formales que el del 7.º-6 LPJDFP. En cualquier caso se ha debido de abandonar la doctrina sentada por este auto, porque el Tribunal Supremo, cuando conoce en apelación de la sentencia donde se contiene el considerando transcrito, no hace referencia para nada a la posible desviación procesal sufrida, a la presumible obligación de seguir siempre el procedimiento del artículo 7.º-6, puesto que en los dos únicos considerandos de la sentencia en apelación sólo se confirma la sentencia apelada y se hace el correspondiente pronunciamiento sobre las costas. Incluso en una Sentencia posterior, como es la de 14 de septiembre de 1982 (hechos en nota 32), no hay referencia especial.

Podría resumirse, entonces, que un criterio bastante seguro de resolución e interpretación del problema podría ser el siguiente: siempre que hubiera tiempo suficiente para emitir sentencia antes de la fecha prevista para la manifestación, es decir, cuando se interpusiera el recurso contencioso-administrativo con un plazo superior a cinco días (35), se debería seguir el procedimiento del artículo 7.º-6. Cuando se interpusiera con posterioridad, el particular podría elegir entre uno u otro procedimiento, no siendo, por tanto, obligatorio seguir el del 7.º-6. Quizá la causa de los problemas interpretativos surgidos esté en un hecho tan simple como que en el artículo 7.º-6 LPJDFP no se indica expresamente el plazo de interposición del recurso, lo que hace que se aplique subsidiariamente el del 8.º-1 (diez días en caso de resolución expresa), con lo que puede perfectamente haberse sobrepasado ya, cuando se interponga, el día previsto para la manifestación o no quedar tiempo material para poder dictar sentencia antes de esa fecha. La nueva LO reguladora del derecho de reunión ha fijado un plazo específico de utilización del procedimiento especial del artículo 7.º-6, con lo que una vez transcurrido ese plazo no habría otro remedio que admitir la vía del procedimiento común a no ser que una jurisprudencia posterior impusiera la obligación de interponer recurso en el escaso tiempo previsto y, de no hacerse así, tener que seguir el procedimiento de la LJCA. No sería una jurisprudencia

---

(35) Debería modularse, así, la doctrina que parece sentar el considerando transcrito en el texto que sólo se fija en la formalización del recurso *después* del día fijado para la manifestación. Hacerlo uno o dos días antes equivale al mismo resultado —por falta de tiempo para resolver judicialmente— de imposibilidad de ejercicio de la manifestación en la fecha prevista.

que llegara a resultados anticonstitucionales porque no se estaría violentando estrictamente el derecho a una justicia efectiva —siempre cabría una indemnización—, pero sí, desde luego, restrictiva respecto a la situación actual (36).

## 2. La atribución de las costas procesales

En la nota 5 de este trabajo se ha hecho ya mención a la vacilante doctrina del Tribunal Supremo sobre la atribución de las costas procesales en los procedimientos regulados por la LPJDFP. Normalmente se imponen automáticamente en la primera instancia a la parte que ve rechazadas todas sus pretensiones, pero hay discrepancias acerca de la utilización del mismo principio en la segunda instancia. Pues bien, en las sentencias del Tribunal Supremo que aquí se comentan, y en las que se utiliza el procedimiento de la LPJDFP (37), hay una doctrina divergente. Así, en la de 9 de julio de 1981 (hechos en nota 30) se dice:

«Que no existen motivos de mala fe o temeridad litigiosa que justifiquen una especial imposición de costas de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 131 de la Ley de esta jurisdicción, sin que a ello se oponga lo establecido en el artículo 10.3 de la Ley de 28 de diciembre de 1978 sobre Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, *el cual hay que entender referido exclusivamente a la primera instancia.*» (La cursiva, naturalmente, es mía.)

Un año más tarde, el mismo ponente (Eugenio Díaz EMIL ha debido cambiar de opinión, porque en la Sentencia de 16 de marzo de 1982 (hechos en nota 28) indica:

---

(36) Como anotación al margen de lo dicho podría señalarse que la Sentencia de 15 de diciembre de 1982 (hechos en nota 29), aplicando el lógico principio de legislación subsidiaria de la LJCA respecto a la LPJDFP, declara que no cabe recurso de apelación contra una sentencia de Audiencia Territorial que conocía de un recurso contra una multa de 500.000 pesetas impuesta por el Gobierno civil. Se aplica, obviamente, para ello el artículo 94 de la LJCA.

(37) Una de las sentencias comentadas, la de 18 de noviembre de 1980, sigue, como se advirtió, el procedimiento común de la LJCA, por lo que no se debe hacer mención a ella en este punto.

«Que conforme a lo ordenado en el artículo 10.3 de la Ley de 26 de diciembre de 1978, reguladora de este proceso especial, procede imponer las costas al apelante.»

Resoluciones, por tanto, absolutamente contrapuestas, que eligen las dos alternativas posibles de un artículo como el 10.3, que expresamente no se refiere a ninguna instancia, sino a todos los recursos —*vid* artículo 10.1— regulados por la LPJDFP. Mucho más complicado —e incorrecto— es el tenor de la tercera Sentencia, la de 5 de abril de 1982 (hechos en nota 31):

«Que en virtud de cuanto ha quedado razonado, procede la estimación del presente recurso de apelación, con revocación de la sentencia impugnada en el mismo, lo que determina la desestimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Partido accionante, contra la resolución del Gobierno Civil de Valencia, de 19 de octubre de 1981, denegatoria de la manifestación por aquél proyectada en El Puig el día 25 siguiente, desestimación del indicado recurso, por ser, en parte, ajustada a Derecho la mencionada resolución, *que no determina un expreso pronunciamiento sobre costas, al aceptarse que dicha resolución no hacía una correcta aplicación de la norma contenida en el párrafo 2.º del artículo 21 de la vigente Constitución, todo ello de conformidad con lo establecido en el artículo 10.3 de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre.*» (La cursiva es mía.)

El criterio para no imputar las costas al recurrente no va a ser el rechazo de todas sus pretensiones —como indica el artículo 10.3—, sino que la resolución gubernativa originaria —que prohibió la manifestación y luego fue revocada por sentencia de la Audiencia al final, a su vez, revocada por el Tribunal Supremo— llevó a cabo una interpretación equivocada del artículo 21.2 de la Constitución en cuanto reprochaba al Partido la comisión —en otra manifestación anterior— de actos contrarios al orden público que una sentencia de la propia Sala había considerado correctos. En la misma resolución prohibitoria se indicaba que el carácter separatista de la manifestación fundamentaba también la prohibición, cosa que el Tribunal Supremo



confirma. Pues bien, basándose en que uno de los motivos denegatorios —el de los presuntos actos contrarios al orden público— estaba equivocado, se deniega la imposición de costas, con lo que se confunden los presupuestos del artículo 10.3 de la LPJDFP, que no hacen referencia a la corrección total de los argumentos de la resolución administrativa, sino al rechazo total de las «pretensiones» de las partes. Es posible que el Tribunal Supremo llegue a esta conclusión motivado por una pretensión de justicia equitativa como la de no empeorar la posición del Partido en relación a la de Administración en la primera instancia, ya que según los hechos que recoge la Recopilación Aranzadi, no hubo condena en costas a la Administración —sin que se especifiquen motivos— en ella. En cualquier caso, esto no empece para que no parezca un criterio ajustado a derecho el utilizado por esta sentencia.

En las dos últimas sentencias cronológicamente hablando, 14 de septiembre de 1982 (hechos en nota 32) y 15 de diciembre de 1982 (hechos en nota 29), los posibles criterios objetivos legales se dejan a un lado sin ningún tipo de razonamiento, pues simplemente se indica en un caso «que en cuanto a costas es procedente la no declaración», y en otro «sin hacer expresa imposición de costas» y sin tener en cuenta el artículo 10.3 de la LPJDFP.

La situación es, pues, confusa, paradójica, múltiples criterios interpretativos y, al final, mera discrecionalidad judicial frente a un mandato legal, con lo cual se crea una inseguridad al particular posible recurrente que no sabrá, entre otras cosas, antes de la interposición del recurso, el posible devenir económico de su pleito, lo que puede hacerle olvidarse del procedimiento rápido que la misma Constitución postula para la protección del ejercicio de los derechos fundamentales. La solución que parece más correcta es la de la aplicación del artículo 10.3 a todas las instancias, primera y segunda. En el caso del derecho de reunión, y del ejercicio único del procedimiento previsto por el artículo 7.º-6, no habría, por supuesto, ningún problema al no existir más que una instancia. La posibilidad, sin embargo, de ejercicio del procedimiento común coloca a este derecho en pie de igualdad, en cuanto a su problemática, con los restantes derechos y libertades.

#### b) Aspectos sustantivos

Al margen de los aspectos procedimentales, adjetivos, la jurisprudencia producida con ocasión de la protección del derecho de reunión

permite interpretar aspectos esenciales de su regulación: la naturaleza de la intervención administrativa, el carácter de la derogación del derecho anterior producida por la Constitución, los límites del ejercicio del derecho, su extensión, la responsabilidad de los organizadores, etcétera.

1. *La naturaleza de la intervención administrativa. El fundamento de las posibilidades de prohibición.*

En la jurisprudencia examinada hay referencias a la intervención administrativa sobre el derecho de reunión, tomando como base tanto la legislación preconstitucional (existencia de autorización previa) como postconstitucional (basta con la comunicación, por aplicación del artículo 21 de la Constitución, para las reuniones públicas en lugar abierto). Característica común a ambos sistemas será en la jurisprudencia examinada la falta de discrecionalidad en el actuar administrativo, la existencia, solamente, de un control por motivos de oportunidad y no de legalidad. Así, la sentencia de 18 de noviembre de 1980 (hechos en nota 27) indica:

«... de ahí que la facultad autorizatoria no alcance a la denegación por motivos de oportunidad, sino solamente posibilite el ejercicio de las potestades de la Administración que, sin menoscabar el del Derecho, tiendan a situarlo dentro de su ámbito legal propio (es decir, a constatar el fin pacífico y lícito de la reunión o manifestación) para denegar sólo aquellas que no se le ajusten o se le opongan, bien por consistir en actividades contrarias a la Ley, por impedir el ejercicio de otros derechos protegibles de terceros o en razón de la salvaguardia de concretos aspectos del orden público cuya tutela le está confiada, aspectos que la Ley de posterior vigencia de 29 de mayo de 1976, artículo 6.º, expresaba como motivos exclusivos para denegar la autorización (unidos a los de carácter formal)».

Por su parte, la Sentencia de 5 de abril de 1982 (hechos en nota 31), ya con referencia a la situación postconstitucional indica de la misma forma:

«... su existencia y ejercicio han de ser desarrollados con la más amplia libertad, sin poder ser coartado por la Administración de forma discrecional, con fundamento en motivos de oportunidad, ya que la función de aquélla en relación con el ejercicio de este derecho, como en lo que se refiere, igualmente, a los otros incluidos en el capítulo 2.º del título I de la Constitución de 1978, es únicamente constatar la finalidad pacífica y lícita —no anticonstitucional— del ejercicio de cualquiera de dichos derechos fundamentales, siendo la regla general, por ello, la del pleno ejercicio de aquéllos, debiéndose aplicar, por consiguiente, con criterio restrictivo las limitaciones de los mismos (...), limitaciones o denegaciones del ejercicio de tales derechos, que sólo podrán admitirse cuando ello tenga como fundamento y motivo unos datos objetivos y unos antecedentes que permitan sentar de forma indubitada la conclusión, en este caso, de la ilegalidad —por anticonstitucional— de la manifestación que se pretendía realizar...»

Control de legalidad, prohibición sólo de las actividades anticonstitucionales, referencia, además, a actividades contrarias al orden público lo que permite enlazar con el artículo 21.2 de la Constitución, que señala que la autoridad sólo podrá prohibir las reuniones en lugares de tránsito público y las manifestaciones «cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes». El Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 16 de junio de 1982 (hechos en nota 34) ha señalado que no sólo estos peligros de comisión de actos contrarios al orden público justifican la prohibición, sino también la falta de presentación de la comunicación con la antelación reseñada por el ordenamiento. Veamos el razonamiento del Tribunal tal y como aparece en su fundamento jurídico sexto:

«El incumplimiento de plazo de preaviso —o su falta— como auténtica condición o presupuesto para la utilización constitucional del derecho de reunión, *puede conducir a la prohibición de éste por la autoridad gubernativa*, puesto que el único derecho de reunión que en lugar público se reconoce en el artículo 21.2 es el que necesariamente se ha de ejercer comunicándolo

previamente a la autoridad: *prohibición que está implícita dentro de la posible alteración del orden público*, porque se impide a la Administración ejercer la finalidad preventiva que tiene encomendada, al no tener a su alcance el necesario y exclusivo medio legal para ponderar o valorar si el posterior ejercicio del derecho repercutiría en la seguridad ciudadana.»

Y un poco más adelante se continúa:

«Esta posición no supone adición alguna de prohibición a la que por motivo de orden público señala el texto constitucional, por estar implícita en éste la posibilidad de prohibir la reunión por tan importantes defectos procesales imputables a los promotores, con el incumplimiento esencial del deber de comunicar, sin que la expresión que emplea el artículo 21.2 de que la autoridad "sólo podrá prohibirlas" por las razones indicadas de alteración de orden público y riesgo, cohiba tal interpretación, al referirse a señalar exclusivamente un límite al derecho de reunión con esa inmisión en la seguridad ciudadana, eliminando otras causas de oportunidad política o de similar alcance, que existían en la legislación precedente, sin que pueda considerarse dicha limitación tan restrictivamente que elimine de consecuencias prohibitivas las infracciones de la comunicación a la autoridad, ya que ésta quedaría sin sentido, y se evitaría la anticipada defensa de previsibles consecuencias dañosas para el orden público, sin que todo ello conduzca a declarar una mera responsabilidad administrativa del promotor, posterior a la reunión, porque se dejarían indefensos los intereses generales superiores, que por primarios pueden salvaguardarse con la preventiva prohibición, único medio adecuado para que sean respetados.»

Como podrá haberse comprobado, el Tribunal Constitucional lleva a cabo un notable esfuerzo de interpretación para salvar el aparente círculo tasado de causas de prohibición establecido en la Constitución. Se llega así a la conclusión de que un aspecto adjetivo —la

falta de comunicación o su presentación fuera de plazo— puede servir de base a la prohibición de la reunión o manifestación. Pero, entendiéndose bien, el Tribunal Constitucional no establece una obligación de la Administración de prohibir en estos casos sino, solamente, una posibilidad. Obsérvese la cursiva del primer párrafo transcrito, y se tendrá buena conciencia de esa permisividad plenamente coherente, por otra parte, con la actividad de policía de la Administración. Parece lógico, por último, que aunque el plazo sea un aspecto adjetivo pueda influir sobre el fondo del ejercicio del derecho, pues la Administración debe tener un período de tiempo para comprobar que la reunión o manifestación no incidirá sobre los derechos de otros o podrá conducir a trastornos de orden público, ya que no debe olvidarse, por otra parte, que a la Administración se le atribuye constitucionalmente la potestad de servir con objetividad a los intereses generales (art. 103).

Falta de presentación en plazo como una de las causas de prohibición, posibilidad de actuaciones contrarias al orden público como otra de ellas. En la jurisprudencia examinada y, concretamente, en la Sentencia de 5 de abril de 1982 (hechos en nota 31) se lleva a cabo un estudio algo más profundo de esta última noción —orden público— y de ejemplos concretos contrarios a ella, y se añade otra posible causa prohibitoria de reuniones y manifestaciones: que estas últimas se realicen para difundir ideología o consignas contrarias a los fundamentos del orden constitucional.

En el considerando tercero de la Sentencia se indica cómo uno de los motivos de la resolución gubernativa denegatoria de la manifestación era los precedentes que obraban en el Gobierno civil y, según los cuales, en otra manifestación anterior organizada por el mismo Partido se gritaron «slogans» contrarios a la Constitución que constituían actos contrarios al orden público. El Tribunal Supremo, aun sin negar que los precedentes puedan servir de base a la Administración para sus resoluciones denegatorias de manifestación, va a indicar la impropiedad de aducir en el caso concreto este precedente, puesto que contra la multa que se impuso a los organizadores por esa misma manifestación hubo recurso, y sentencia de la Sala de la Audiencia, que negó que hubiera habido actuación contraria al orden público

«... al no estimarse probados los hechos imputados a la misma, y que, según referencia periodística del Partido solicitante de dicho acto, que figura en el expediente

administrativo, aparecían sólo concretados en los gritos allí proferidos, de lo que se infiere, en definitiva, la no demostración de la violencia atribuida a aquella manifestación de 1980, que basada en supuestas alteraciones del orden público le fueron imputadas por la Administración hoy apelante a dicha reunión».

Aunque se rechace uno de los argumentos denegatorios utilizados por la prohibición gubernativa, no va a suceder así con el otro (38). El Tribunal Supremo decidirá que no puede hacerse ningún reproche, porque no va contra la Constitución, a alguna de las finalidades que aparece en el escrito de comunicación al Gobierno civil, como sería el «oponerse al proyecto de Estatuto, afirmar Els Paisos Catalans y reivindicar el autogobierno y el socialismo». Estos aspectos, dice el Tribunal, «no vulneran ninguna específica determinación de la Constitución», pero, sin embargo, de otras partes de esta comunicación se desprende una reivindicación independentista que debe entenderse referida a la nación española. Esta referencia al independentismo

«... justifica suficientemente la prohibición de éste (acto público), al ser el mismo contrario a un principio fundamental de la vigente Constitución española, cual es, como hemos dicho, el reflejado en su artículo 2.º, dato objetivo aquél, de indudable realidad, que no opera, evidentemente, como motivo de oportunidad de la decisión administrativa denegatoria de la manifestación proyectada y sí, por el contrario, como un claro y obligado fundamento, basado en la defensa de uno de los principios fundamentales de la Constitución, que por ser uno de los contenidos en el título preliminar de la misma, determinan las líneas maestras en que se asienta la nación española, en cuanto estado social y democrático de derecho».

La doctrina contenida en esta Sentencia es interesantísima, con un ámbito, unos efectos, que trascienden el círculo limitado del derecho

(38) Póngase este rechazo a un motivo y aceptación del otro en relación con la doctrina sobre las costas procesales que examinamos *supra*, puesto que en esta Sentencia es donde se desarrolla la peregrina doctrina de la atención a la corrección de la fundamentación de la denegación gubernativa como base para la no imposición de costas, y no en relación al rechazo total de las pretensiones de las partes.

de reunión, que permiten hacer reflexiones generales acerca de la concepción del Tribunal Supremo del modo de ejercicio de los derechos y libertades fundamentales, de la misma democracia que recoge nuestra Constitución.

Es notable, así, que el Tribunal Supremo no se plantee en ningún momento el carácter lícito o ilícito, a efectos penales, de la manifestación que se pretende celebrar. Para el artículo 167 del Código penal sólo son reuniones o manifestaciones ilícitas «las que se celebraren con el fin de cometer algún delito» y «aquellas a las que concurren personas con armas, artefactos explosivos u objetos contundentes o de cualquier otro modo peligrosos». Nada permite suponer, en principio, que estemos ante estos supuestos de ilícito penal, lo que no impide al Tribunal Supremo confirmar la resolución gubernativa denegatoria. Podría presumirse, incluso, que caso de celebrarse la manifestación prohibida y ser impuesta alguna multa gubernativa, el mismo Tribunal hubiera concluido en la licitud de la multa, con lo que se hubiera afirmado un ilícito administrativo allí donde no lo había penal.

Pero es que, además, se defiende un modo de ejercicio de los derechos y libertades fundamentales que los limita estrictamente a lo dispuesto en el texto constitucional. Pareciera que lo que es lícito hacer en el Parlamento —defender principios contrarios a la Constitución postulando su reforma— no puede llevarse a cabo en la sociedad civil, donde no pueden plantearse reivindicaciones, ni a título de petición, que no se correspondan con lo dispuesto en la Constitución. No importa, para el Tribunal Supremo, que esta manifestación fuera a desarrollarse con un estricto respeto del orden público, sin algaradas, gritos extemporáneos o desaforados. Por supuesto, sin armas. Es el principio de defensa del fundamento del orden constitucional el que juega. Esta Sentencia —y otras en ámbitos distintos, que no es preciso citar ahora— podrían contribuir a crear un tipo de democracia militante, dispuesta a la defensa (39), replegada sobre sus fundamentos intocables, con sensación de amenaza y de peligro que llevaría a la no tolerancia de actitudes extraconstitucionales. La cuestión, por su objetiva im-

---

(39) La terminología utilizada en el texto recuerda, es claro, las expresiones alemanas de *streitbare Demokratie* o *wehrhafte Demokratie* y que se utilizan para fundamentar actitudes constitucionales defensivas, como la prohibición de partidos o asociaciones que se juzgan enemigos de la Constitución, la pérdida por los particulares de determinados derechos fundamentales, o el control sobre el acceso a la función pública. Omito la relación bibliográfica procedente que podría ser interminable al ser la cuestión comentada uno de los pilares ideológicos básicos del sistema constitucional alemán.

portancia, requiere un urgente análisis para tratar de discernir si, realmente, nuestro ordenamiento jurídico responde a estas premisas o puede edificarse en torno a esquemas mucho más liberales, mucho más tolerantes (40). Quede el análisis para otra ocasión y aquí sólo la mención jurisprudencial a uno de los posibles motivos de prohibición de reuniones públicas o manifestaciones: el que se opongan a uno de los principios del ordenamiento constitucional.

La jurisprudencia constitucional y administrativa considerada apodera a la Administración de amplias potestades en su labor controladora del ejercicio del derecho de reunión. Importa destacar, por último, que estas potestades cobran su más amplio sentido, en la evitación de males mayores, según la jurisprudencia que comentamos. Es preferible, así, prohibir una reunión que luego tener que utilizar medidas de disolución o represión que, para el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 16 de junio de 1982 (hechos en nota 34), deben evitarse siempre. Este es el razonamiento del Tribunal:

«Tales defectos no pueden autorizar a realizar la reunión (se trata de falta de plazo en la presentación de la comunicación) a ultranza, dando carácter ilimitado al derecho de reunión, pues con tal conducta se incumpliría una exigencia constitucional trascendente, y se realizaría una defraudación de la potestad de prohibir que el artículo 21.2 regula, posibilitando la actuación antijurídica, abusiva, e incluso al margen de la buena fe del ciudadano infractor, que debe conducir racional y jurídicamente a la misma sanción que tal norma establece para la presumible alteración del orden público, esto es, a la prohibición previa *en evitación de más graves medidas de disolución o represión de la reunión, que siempre deben evitarse*; por lo que ha de entenderse que tales circunstancias son fundamento constitucionalmente lícito para prohibir la reunión, ya que el ejercicio ilícito de un derecho no puede protegerse jurídicamente, como determinó la Sentencia 54-1961 de la Corte Constitucional italiana.» (La cursiva es mía.)

(40) Sobre la cuestión vengo preparando un amplio trabajo en el que elementos tales como los aquí tratados, el juramento a la Constitución de los parlamentarios, el control sobre los funcionarios y su lealtad a la Constitución, serán básicos para responder a la pregunta planteada en el texto.



## 2. *El efecto derogatorio de la Constitución. La pervivencia de fórmulas de autorización.*

En el derecho de reunión, como en el resto de derechos fundamentales, se ha planteado también la capital cuestión de la derogación por la Constitución del derecho anterior que se le opusiere (41). Singular importancia en este tema tiene la Sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de junio de 1982 (hechos en nota 34), que ha afirmado, así, algo que parece obvio tras la lectura del artículo 21 de la Constitución: que el sistema autorizador que preveía la Ley de 29 de mayo de 1976 para las reuniones públicas y las manifestaciones ha sido sustituido por un sistema de comunicación. La Constitución insta un sistema más liberal sobre el control del ejercicio de las libertades públicas (42), y ello lleva por fuerza a la derogación del derecho anterior contrapuesto. Esta Sentencia es, sin embargo, más interesante que por la constatación al más alto nivel posible de una clara contraposición, puesto que, igualmente, se va a razonar si también debe entenderse derogado el plazo de los diez días que la Ley de 1976 marcaba para la solicitud de autorización de la manifestación y entenderse sustituido por el de los tres días de antelación que disponía esta Ley para las comunicaciones sobre reuniones públicas en local cerrado (43). La respuesta del Tribunal Constitucional será negativa: no es anticonstitucional, se dirá, el mantenimiento de este plazo de diez días. La Constitución no impone antelaciones concretas, sino que se deja un amplio margen de discrecionalidad al legislador ordinario. Además, y en última instancia, el mantenimiento de este plazo es congruente con el sistema procesal de protección del derecho de reunión que marca la Ley de 26 de diciembre de 1978 (LPJDFP), puesto que en esos diez días hay tiempo para que el Go-

(41) Debe citarse obligatoriamente en este punto el fundamental trabajo de E. GARCÍA DE ENTERRÍA: «La Constitución como norma jurídica», recopilado en el libro *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, ed. Civitas, Madrid, 1981; sobre los derechos fundamentales, su aplicación directa y efecto derogatorio, véanse pp. 72 y ss.

(42) El sistema de comunicación, de declaración en la terminología francesa es, obviamente, más liberal que el sistema de autorización previa, aun cuando —si no existe, como en el caso, prohibición constitucional expresa— sean ambos compatibles con un régimen constitucional de libertades públicas. Sobre la cuestión de forma general, véanse COLLARD, *op. cit.*, en nota 1, p. 111, y P. LIVET: *L'autorisation administrative préalable et les libertés publiques*, ed. LGDJ, París, 1974, pp. 294 a 300, como resumen.

(43) El plazo de diez días para las autorizaciones aparecía en la Ley de 1976 en su artículo 5-2. El de tres días para las comunicaciones en el artículo 4.º-1.

bernador conteste a la comunicación (tiene un plazo de cinco días tras ella, según el artículo 5.º-3 de la Ley de 1976) y se solvente el procedimiento judicial, para el que también se marcan cinco días (artículo 7.º-6 LPJDFP). En el caso concreto el solicitante había presentado la solicitud con sólo cuatro días de tiempo, lo que dio origen a la resolución gubernativa denegatoria, confirmada por la jurisdicción contencioso-administrativa y el Tribunal Constitucional.

Al margen de esta genérica doctrina del Tribunal Constitucional hay que decir que, sin embargo, perviven fórmulas autorizatorias en diferentes supuestos que tienen la base común de hacer referencia a la prestación de servicios públicos en el local que se elige como sede para la reunión. Así, por ejemplo, está prevista la autorización en la Ley 85/1978, de 28 de diciembre, que aprueba las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas. En el artículo 180 se dice:

«Los militares podrán reunirse libremente para fines lícitos, en lugares públicos o privados, observando lo que con carácter general o específico establezcan las disposiciones vigentes. *En las unidades, buques y dependencias será imprescindible la autorización expresa de su jefe.* En ningún caso podrán tomar parte en manifestaciones de tipo político, sindical o reivindicativo.»

Esta dispensa de los requisitos generales constitucionales, prevista en una norma con rango de ley, tiene una evidente base lógica que no merece la pena discutirse: sin un sistema de autorización podría llegarse a la imposibilidad de prestación del servicio público concreto. En la jurisprudencia, y muy recientemente, se ha afirmado también la pervivencia del sistema de autorización para las reuniones de funcionarios públicos en sus locales de trabajo por los mismos motivos aquí señalados. La Sentencia de 14 de septiembre de 1982 (hechos en nota 32) confirma, así, la constitucionalidad en este punto de la Resolución de 7 de junio de 1979 de la Secretaría de Estado para la Administración Pública que ordena publicar en el «BOE» la Circular de 11 de noviembre de 1977, donde se contenía esta previsión autorizatoria en su punto tercero. En el primer Considerando de la Sentencia del Tribunal Supremo se contiene la siguiente doctrina:

«... y, por ello, pueden existir razones válidas para que en una ocasión determinada —y por diferentes causas— un local no sea disponible, o simplemente razones de

servicio impidan la celebración de la reunión en las dependencias públicas a salvo del derecho de reunión en local o domicilio social del sindicato, etc., surgiendo de ello la necesidad (...) de armonizar este derecho de reunión en dependencias públicas del Servicio, y a tal efecto puede servir de orientación la Circular 3/77, de 11 de noviembre, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, en tanto en cuanto no se dicte disposición específica al efecto».

3. *La referencia a los pactos internacionales para fundamentar los límites del derecho.*

Es muy frecuente en la jurisprudencia de nuestros Tribunales —tanto contenciosos como en el Tribunal Constitucional— que se acuda a los pactos internacionales ratificados por España sobre derechos humanos, como elementos interpretativos de nuestro ordenamiento. Ello es una exigencia de los artículos 10.2 y 96 de nuestra Constitución y, también, una necesidad práctica en momentos de coexistencia de normativas preconstitucionales con las mismas proclamaciones constitucionales. Probablemente, cuando los derechos fundamentales hayan recibido un tratamiento específico postconstitucional por el legislador ordinario será menos frecuente esta apelación, esta necesidad de apelación, a los instrumentos internacionales. En el ámbito que nos movemos, derecho de reunión, también ha existido esta cita de los tratados internacionales y, en concreto, de los artículos 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 21 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 19 de diciembre de 1966. El artículo 21 de este último Pacto dice así:

«Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud, o la moral pública, o los derechos y libertades de los demás.»

Pues bien, el Tribunal Supremo utiliza este texto para interpretar las posibilidades de intervención de la Administración con una fórmula del siguiente tenor en la Sentencia de 16 de marzo de 1982 (44):

«Considerando que el artículo 21 de la Constitución reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas, cuyo ejercicio no necesitará de autorización previa y si sólo comunicación a la autoridad en el caso de reunión en lugar de tránsito público y de manifestaciones, y este derecho, interpretado además a tenor de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y de los tratados y acuerdos suscritos por España (...) comporta, como una consecuencia de su propio reconocimiento, la correlativa denegación de poder discrecional a la Administración para regularlo o limitarlo libremente y por eso, dentro de la normativa legal ordinaria de la Ley de 29 de mayo de 1976, solamente "posibilita el ejercicio de las potestades que, sin menoscabar el derecho fundamental, lo sitúan dentro de su ámbito legal propio" (...) (45) o sea constatado el fin pacífico y lícito y defendiendo aquel ámbito propio que le está encomendado por dicha Ley, la propia Constitución y el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, es decir, sujetándolo a las restricciones necesarias para la seguridad y el orden público, que es lo que en dicho acuerdo internacional determina la posibilidad de prohibición "cuando existan razones fundadas de alteración del orden público con peligro para personas o bienes" o infrinjan el artículo 10 de la Ley de 29 de mayo de 1976 en sus apartados c) y d).»

El razonamiento sirve de base al Tribunal para, en el caso concreto, justificar las sanciones sobre los organizadores de una manifestación de Fuerza Nueva que habían utilizado uniformes paramilitares e himnos propios de las Fuerzas Armadas. Pero, al margen del supuesto de hecho, debe notarse cómo el acudir a un artículo como el citado del Pacto Internacional plantea algún problema de coherencia

(44) Hechos en nota 28. Muy semejante la utilización de los pactos internacionales por la Sentencia de 5 de abril de 1982, hechos en nota 31.

(45) El entrecomillado corresponde a la cita que hace el Tribunal Supremo de la propia Sentencia de 18 de noviembre de 1980, Arz. 4570, que también se utiliza en este trabajo, hechos en nota 27.

con el artículo 21 de nuestra Constitución, puesto que en este último sólo el concepto de orden público parece servir como apoderante de la Administración para prohibir las manifestaciones y reuniones en lugares de tránsito público mientras que el texto internacional habla también de otros conceptos, como el de seguridad nacional, seguridad pública, salud o moral públicas, conceptos que en su interpretación estricta no pueden hacerse equivalentes al de orden público. Surge, entonces, un interesante problema teórico como es el del concepto de orden público (46) en nuestra Constitución que, por cierto, sólo aparece, al margen del artículo 21, en el 16.1 y como límite, también, del ejercicio de un derecho, el de libertad religiosa (47). ¿Debe darse a la expresión «orden público» una interpretación amplia, comprensiva de los conceptos que recoge el artículo 21 del Pacto Internacional? No se olvide, si se opta por esta alternativa, que también en este precepto internacional aparece el «orden público» al lado de la seguridad pública, etc. ¿Es, entonces, distinto el concepto para el Pacto que para la Constitución? Por otra parte, ¿se utiliza el concepto de orden público en el mismo sentido en los artículos 16.1 y 21 de nuestra Constitución? Son problemas profundos, importantes, que sólo, y dada la naturaleza de estas páginas, pueden plantearse aquí a título de interrogación, pero que merecen, sin duda, un tratamiento específico, particular, que tenga muy en cuenta las respuestas jurisprudenciales que vayan produciéndose. Mientras tanto, sólo debe señalarse que la aplicación indiscriminada, sin matices, de la doctrina de los pactos internacionales puede conducir en algunos supuestos a incoherencias, y que si éstas abocan a resultados de minusvaloración del estándar de derechos protegidos por la Constitución se estaría, en el fondo, ante una violación de la misma y esto, en modo alguno, pudo ser la voluntad de los constituyentes al redactar los artículos 10.2 y 96 (48).

---

(46) Sobre la cuestión sigue siendo básico el trabajo de L. MARTÍN-RETORTILLO: *Las sanciones de orden público en Derecho español*, ed. Tecnos, Madrid, 1973; del mismo autor, *La cláusula de orden público como límite —impreciso y crecientemente— al ejercicio de los derechos*, Civitas, Madrid, 1975, y, recientemente, *Notas para la historia de la noción de orden público*, «REDA», 36, 1983, pp. 19 y ss. También, muy interesante, véase F. SAINZ MORENO: *Orden público económico y restricciones de la competencia*, núm. 84 de esta REVISTA, 1977.

(47) Vid. aquí el trabajo de L. MARTÍN-RETORTILLO: *El orden público como límite al derecho de libertad religiosa*, pp. 111 y ss., de *El desarrollo de la Constitución española de 1978*, ed. de Manuel Ramírez, Libros Pórtico, Zaragoza, 1983.

(48) Vid. en mi libro *Las libertades en la enseñanza*, ed. Tecnos, Madrid, 1983, pp. 271 y ss., reflexiones sobre esta cuestión y amplia bibliografía. En particular, M. MARTÍNEZ SOSPEDRA: *Aproximación al Derecho constitucional español. La Constitución de 1978*, ed. Fernando Torres, Valencia, 1980, p. 35.

#### 4. *La extensión del derecho al personal de policía.*

Si la participación en una manifestación con un uniforme militar puede ser un acto contrario al orden público, como indica la última sentencia citada, de otra de ellas, la de 9 de julio de 1981 (hechos en nota 30) va a deducirse la posibilidad de que los policías hagan uso de este derecho sin que pueda ser argumento contrario la obligación que tienen de portar armas, que chocaría con el derecho de «reunión pacífica y sin armas». Transcribo la impecable doctrina del Tribunal de Primera Instancia aceptada por el Supremo:

«... si bien la prohibición, haciendo una aplicación preferente o inadecuada de los preceptos funcionariales, y dando al concepto jurídico indeterminado del artículo 21 de la Constitución, contenido en la frase “existencia de razones fundadas de alteración del orden público” una solución matizadora que excede de la única validez precisa, se basa en la presunta incompatibilidad entre “manifestación pacífica y sin armas” y “servicio permanente y armado”, incurra en una doble falta argumental, porque, aparte de que esa incompatibilidad no es aplicable radicalmente a los funcionarios policiales referidos en estos autos, desde el momento en que, dentro de la obligación genérica de atender a la seguridad y protección de los ciudadanos y del Estado, se hallan francos de servicio (en el sentido de misión específica y excluidos del deber de portar el arma), y entre esas situaciones está obviamente la de poder manifestarse en su calidad de ciudadano-policía, hay una serie de preceptos, ya dichos, como el artículo 9.º-2 de la Ley 17/1976, primero de la Orden de 8 de junio de 1978, 187-2 vigente del Código penal y el propio 21-1 de la Constitución que, sin indicar la naturaleza de las personas ni imponer limitaciones subjetivas, imposibilitan objetivamente la participación con armas en las reuniones y manifestaciones, y aunque la USP no haya especificado en su comunicación que los miembros del Cuerpo Superior de Policía asistentes a la manifestación proyectada estarían fuera de servicio y no portarían armas, es evidente que, dentro del contexto

normativo imperante, interpretado en el sentido adecuado, inmanente en la Constitución, para que el derecho discutido pueda ser ejercitado en sus justos límites, los interesados, forzosamente, habrían de acudir y concentrarse en esas condiciones legales y posibilitadoras, implícitamente insertas en el cuerpo del escrito de 11 de abril de 1980, que incluso prevé un servicio de orden (garantizador de la pacificidad que con las fuerzas policiales en servicio deba facilitar el Gobierno civil, de todo riesgo apriorístico para los participantes), porque, de lo contrario, además de infringirse los principios condicionantes de la manifestación y las normas reglamentarias de tales funcionarios, se incurriría en el delito del artículo 177.2 y concordantes del Código penal, y se daría lugar, en todo caso, a que la manifestación, en principio consentida, fuese legalmente disuelta e interrumpida».

La cuestión, siempre problemática, de la atribución de derechos políticos o sociales a las Fuerzas Armadas o a la policía es resuelta de modo adecuado por el Tribunal Supremo que, igualmente, podría haber acudido al argumento analógico de algunos pactos internacionales que conceden —aun previendo restricciones— derechos de mucha mayor incidencia, como el de huelga a los policías (49).

##### 5. *La responsabilidad de los organizadores.*

Algunas, aunque no demasiadas, referencias se encuentran en la jurisprudencia consultada sobre este tema. Así, la más clara, en la Sentencia de 16 de marzo de 1982 (hechos en nota 28), donde se trata del recurso contra la imposición de una multa por llevar a cabo la manifestación infringiendo las condiciones del gobernador civil para su celebración. El Tribunal, aceptando las razones gubernativas, indica en un escueto considerando:

«Que la propia naturaleza de los hechos pone de relieve que el haberse sancionado a quien convocó la manifestación, solicitó el permiso, y sin duda la organizó

(49) Por ejemplo, el artículo 8.º, párrafo d) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que utilicé como argumento para predicar el ejercicio del derecho de huelga, por los funcionarios públicos, en mi trabajo: *La problemática actual de la huelga de funcionarios*, «REDA», 19, 1978, pp. 571 y siguientes.

o hizo cabeza entre los organizadores, no puede reputarse contrario al ordenamiento, por cuanto lo mismo en la falta de acatamiento de la prohibición relativa al uso del uniforme como en el carácter castrense de los actos y del desfile aquella intervención hace presumir una directa responsabilidad en los actos de organización para que así se produjeran.»

De estas escasas líneas se desprende que no en todos los casos habría automatismo entre la producción de incidentes, trastornos de orden público o celebración de la manifestación en condiciones distintas a las acordadas y sanción administrativa, sino sólo cuando hubiera una «directa responsabilidad» de quien, en este caso, es organizador, convocador y figura a la cabeza del desfile. Habría una cierta semejanza entre la configuración de esta responsabilidad ante la Administración y la responsabilidad civil por los daños causados a terceros, y cuya configuración vimos en el punto II.

En cualquier forma, la Administración, según la Sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de junio de 1982 (hechos en nota 34), debe extremar la precaución antes de asentir a la comunicación presentada y no fiar todo a la posible existencia de sanciones administrativas posteriores. De esta forma:

«... se evitaría la anticipada defensa de previsibles consecuencias dañosas para el orden público, *sin que todo ello conduzca a declarar una mera responsabilidad administrativa del promotor posterior a la reunión*, porque se dejarían indefensos los intereses generales superiores, que por primarios pueden salvaguardarse con la preventiva prohibición, único medio adecuado para que sean respetados».

#### IV. BREVE COMENTARIO DE LA LEY ORGÁNICA, REGULADORA DEL DERECHO DE REUNIÓN

Aunque a lo largo de este trabajo se ha hecho referencia en varias ocasiones a preceptos de esta Ley, conviene ahora hacer una visión más particular, especialmente de aquellos artículos que se re-



fieren al tema contemplado con más detenimiento en estas páginas, la protección judicial del ejercicio del derecho. La Ley Orgánica es la 9/1983, de 15 de julio, publicada en el «BOE» del 18.

Hay que resaltar, en primer lugar, la plena adecuación a la Constitución de este texto. La jurisprudencia examinada ya había consagrado el sistema de comunicación previa para las reuniones en lugares públicos y manifestaciones, y ahora se regula tal sistema en el artículo 8.º de la ley, previéndose la presentación de la comunicación con un plazo mínimo de diez días y máximo —esta es una novedad respecto al sistema de la Ley de 1976 que no preveía plazos máximos— de treinta días (50). En casos restringidos se permite presentar la comunicación con sólo veinticuatro horas de antelación (51).

Pues bien, el sistema de protección judicial podrá entrar en acción si se prohíbe la reunión o manifestación o se propone la modificación de lo previsto por los organizadores sin que éstos lo acepten (52). En ese caso, el artículo 11 de la Ley prevé la presentación de un recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia competente marcando, para ello, el plazo de cuarenta y ocho horas. El mismo particular demandante debe dar conocimiento de la presentación del recurso a la autoridad gubernativa correspondiente para que ésta remita el expediente a la Audiencia. Por lo demás, el mismo artículo 11 prevé la tramitación del recurso conforme a lo regulado en

---

(50) Transcribo el párrafo primero, del artículo 8.º: «La celebración de reuniones en lugares de tránsito público y de manifestaciones deberán ser comunicadas por escrito a la autoridad gubernativa correspondiente, por los organizadores o promotores de aquéllas, con una antelación de diez días naturales como mínimo y treinta como máximo. Si se tratare de personas jurídicas, la comunicación deberá hacerse por su representante.»

(51) Este es el texto del párrafo segundo, del artículo 8.º: «Cuando existan causas extraordinarias y graves que justifiquen la urgencia de convocatoria y celebración de reuniones en lugares de tránsito público o manifestaciones, la comunicación a que hace referencia el párrafo anterior podrá hacerse con una antelación mínima de veinticuatro horas.»

(52) El artículo 10 indica la forma de prohibición: «Si la autoridad gubernativa considerare que existen razones fundadas de que puedan producirse alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes, podrá prohibir la reunión o manifestación, o, en su caso, proponer la modificación de la fecha, lugar, duración o itinerario de la reunión o manifestación. La resolución deberá adoptarse en forma motivada y notificarse en el plazo máximo de cuarenta y ocho horas desde la comunicación prevista en el artículo 8.º, de acuerdo con los requisitos establecidos en la Ley de Procedimiento Administrativo.»

el artículo 7.º-6 de la LPJDFP (53). Esta regulación sugiere algunas reflexiones, teniendo bien presentes, sobre todo, las líneas y resultados a que había llegado la jurisprudencia examinada.

El problema básico a examinar es el de la posibilidad de pervivencia de una dualidad de procedimientos jurisdiccionales de protección —el del artículo 7.º-6 y el del artículo 8.º de la LPJDFP— a partir de la entrada en vigor de esta Ley. La redacción de la misma induce a creer en la imposibilidad de dualidad de procedimientos, pues la previsión expresa de un plazo —cuarenta y ocho horas— de interposición del recurso que no existía en el artículo 7.º-6 de la LPJDFP y la remisión específica de la Ley a lo dispuesto en el artículo 7.º-6 de la LPJDFP llevan a pensar que es sólo este procedimiento el aplicable y no el normal, dentro de la LPJDFP, del artículo 8.º Ello no significa, por supuesto, que no quede abierta la vía de recurso normal de la LJCA. Lo dispuesto en la LPJDFP —sólo dentro de cuya sistemática es comprensible el artículo 11 de la Ley que tratamos— no prohíbe el acceso a la jurisdicción contencioso-administrativa por los medios normales. Los procedimientos de la LPJDFP son un privilegio para el particular que puede renunciarse. La consecuencia de esta renuncia será la imposibilidad de celebrar la reunión o manifestación en la fecha prevista, que podrá ser compensada por la concesión de una indemnización. Está reservada a la voluntad del particular la elección de caminos y de consecuencias.

La adición de una particularidad en el procedimiento judicial —el plazo de cuarenta y ocho horas para interponer el recurso— respecto a lo dispuesto en la LPJDFP debe llevar a otra reflexión, y es a la posibilidad de la desnaturalización del procedimiento judicial previsto para todos los derechos fundamentales por la vía de reforma de la normativa particular de cada derecho. No sería ésta una buena solución, porque crearía problemas interpretativos, inseguridades. Debe respetarse también procedimentalmente la existencia de un único procedimiento de protección de los derechos fundamentales.

---

(53) Transcribo el texto del artículo 11: «De no ser aceptada por los organizadores o promotores la prohibición u otras modificaciones propuestas, podrán interponer recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia competente, en el plazo de cuarenta y ocho horas, trasladando copia de dicho recurso debidamente registrada a la autoridad gubernativa con el objeto de que aquélla remita inmediatamente el expediente a la Audiencia.

El Tribunal tramitará dicho recurso de conformidad con lo establecido en el artículo 7.º-6 de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona.»

En caso contrario, cabría a la jurisprudencia un arduo y también creador trabajo de aclaración, de interpretación. Por supuesto que todas las reflexiones contenidas en estas líneas están sometidas a la posibilidad de nueva y distinta interpretación judicial. Y la labor del intérprete consistirá en investigar la corrección de esta interpretación hecha. Es un trabajo mutuo, de cooperación, otra forma de coincidir en la protección de las libertades y derechos fundamentales.

