

EL DERECHO DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN: RÉGIMEN JURÍDICO

ANTONIO FANLO LORAS

SUMARIO: — Introducción. — I. Planteamiento general: a) Importancia y significación del reconocimiento de este derecho; b) Amplitud de su reconocimiento constitucional; c) Regulación constitucional en el contexto de las declaraciones internacionales de derechos. — II. Delimitación conceptual del derecho de reunión: objeto y contenido: a) Concepto y naturaleza jurídica del derecho de reunión; b) Reuniones excluidas; c) Reuniones reguladas por su legislación específica. — III. Sujetos titulares del derecho: amplitud de su reconocimiento constitucional. Peculiaridades de su ejercicio en el caso de los extranjeros, policías, jueces, magistrados y fiscales. — IV. Límites constitucionales y legales del ejercicio del derecho de reunión y manifestación: a) Reunión pacífica y sin armas; b) Reuniones/manifestaciones ilícitas; c) La comunicación previa de las reuniones en lugares de tránsito público y las manifestaciones; d) Reuniones y manifestaciones prohibidas; e) La colisión con otros derechos, en particular, con la libertad de circulación; f) La suspensión y disolución de reuniones y manifestaciones. Supuestos legales; g) La protección gubernativa y penal del derecho de reunión y manifestación; h) Protección jurisdiccional del ejercicio del derecho de reunión y manifestación; i) La responsabilidad administrativa derivada del ejercicio del derecho de reunión y manifestación; j) La responsabilidad civil derivada de los daños causados con ocasión del ejercicio del derecho de reunión y manifestación. — Bibliografía.

INTRODUCCIÓN

Resulta de muy difícil justificación no admitir la importancia y significación política que tiene en cualquier sistema constitucional de derechos y libertades fundamentales, el derecho de reunión y manifestación. La amplitud de su reconocimiento constitucional constituye un fiel indicador de la dimensión real del sistema de libertades públicas de un país determinado. Sin embargo, precisamente por su profunda significación política y por su posible colisión con otras libertades fundamentales (en particular la libertad de circulación), su ejercicio resulta siempre fruto de un delicado juego de equilibrios y ocasión para que se susciten problemas prácticos que ponen a prueba la madurez del sistema de mecanismos de garantía y protección del sistema global de derechos y libertades fundamentales.

Esta sólo razón constituye justificación suficiente para la inclusión en un apretado e intenso *Curso sobre Libertades Públicas y Derecho Administrativo* del estudio de la problemática que suscita en la actualidad el régimen jurídico del derecho de reunión y manifestación (1). La ocasión será apropiada para exponer, a modo de síntesis, el estado de opinión de la doctrina (2), así como para analizar alguna de las líneas jurisprudenciales relativamente recientes de los Tribunales Superiores de Justicia y del Tribunal Constitucional en relación con la amplitud de las potestades gubernativas respecto al ejercicio del derecho de reunión y en particular de una de sus modalidades más problemáticas, las manifestaciones. Por lo demás, la Ley orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana, la llamada «Ley Corcuera», ha previsto en su art. 23.c) un supuesto de responsabilidad administrativa de los organizadores o promotores de reuniones en lugares de tránsito público o de manifestaciones, que en mi opinión, y pese a lo poco depurada técnica legislativa y falta de claridad en extremo tan importante, ha «despenalizado» o si se prefiere «administrativizado» el tipo penal previsto en el art. 168 Código Penal. Me hago eco igualmente, de las consecuencias jurídicas de la falta de comunicación previa de las reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones; de las posibilidades de intervención municipal, como titulares propietarios de las vías públicas donde se realizan aquéllas, en cuanto a la ordenación administrativa previa que puede condicionar de manera muy incisiva el ejercicio del referido derecho; de los límites sustantivos en los que deben moverse los pronunciamientos judiciales relativos al control de las decisiones de la autoridad gubernativa cuando prohíba o modifique las condiciones de su ejercicio, así como de las peculiaridades del sistema de responsabilidad civil en la que incurren los organizadores y promotores y modalidades para hacerla efectiva.

(1) El texto del presente trabajo corresponde, en parte, a la conferencia pronunciada en el *Curso sobre Libertades Públicas y Derecho Administrativo*, organizado por la Vocación de Formación del Consejo General del Poder Judicial para Jueces y Magistrados, celebrado los días 6, 7 y 8 de junio de 1994, cuyo título exacto fue «Los derechos de reunión, manifestación y asociación: especial referencia a los partidos políticos y colegios profesionales». El Consejo General del Poder Judicial publicará próximamente el contenido de todas las conferencias del referido Curso. Agradezco al Consejo General del Poder Judicial la autorización para publicar parcialmente y por anticipado el contenido de mi intervención.

(2) Al final del trabajo incluyo una bibliografía seleccionada sobre el tema. Sobre las distintas cuestiones que plantea el régimen jurídico vigente del derecho de reunión, resulta de gran utilidad, por ser uno de los más completos y recientes, el trabajo de TORRES MURO cuyas líneas generales he seguido muy de cerca en el presente trabajo.

I. PLANTEAMIENTO GENERAL

a) *Importancia y significación del reconocimiento de este derecho.*

Como he señalado, la doctrina destaca de forma unánime la importancia política que tiene el reconocimiento del derecho de reunión en la dinámica de las sociedades democráticas. Como ha señalado SANTAMARÍA PASTOR «el derecho de reunión es, sin duda una de las libertades públicas, pero es también algo más... es, ante todo y sobre todo, una técnica para la acción política directa al servicio de fines que extravasan el puro contenido del derecho» (3). Constituye un *instrumento de acción social y política* siempre mirado con recelo por el poder público, razón que explica las limitaciones y restricciones tradicionales a que ha estado sujeto su ejercicio. La historia y evolución comparada del régimen jurídico del derecho de reunión y manifestación pone de manifiesto lo «incomodo» que ha sido en todos los países su aceptación y normalización (4). Baste recordar ahora que en la ley 17/1976, de 29 de mayo, reguladora del derecho de reunión, que modifica el todavía más restrictivo sistema anterior, es necesaria la «comunicación previa» a la autoridad gubernativa para la celebración de una reunión pública en lugar cerrado (art. 4) y «autorización previa» para la reunión en «lugar abierto al uso público».

La alta significación política atribuida al reconocimiento de este derecho fundamental queda puesta de manifiesto por la inclusión de dicho derecho en la lista de los derechos susceptibles de protección jurisdiccional, en los primeros pasos de la andadura constitucional retomada, a través del procedimiento especial previsto en la ley 62/1978, de 26 de diciembre (art. 1.2).

b) *Amplitud de su reconocimiento constitucional.*

Pues bien, este sistema queda superado ampliamente por el art. 21 CE. Según este artículo:

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

2. En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y mani-

(3) SANTAMARÍA PASTOR, ob. cit., pág. 271.

(4) Sobre la regulación histórica del derecho de reunión en España y en el Derecho comparado pueden verse las obras de TORRES MURO y GARCÍA-ESCUADERO y PENDAS GARCÍA.

festaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público con peligro para personas o bienes».

Abandono del sistema de autorización previa para el ejercicio del derecho de reunión. Eficacia directa de la Constitución que derogó la regulación anterior de 1976 (en cuanto a sus aspectos sustantivos), si bien, hasta tanto no se desarrollase mediante la oportuna ley orgánica el contenido del art. 21 CE, debía entenderse vigente en cuanto a los aspectos procedimentales (para el trámite de la comunicación previa), como señaló la STC 36/1982, de 16 de junio.

El art. 21 CE ha sido desarrollado por la LO 9/1983, de 15 de julio, del derecho de reunión, que junto a las declaraciones de derechos internacionales a las que inmediatamente me referiré constituyen el marco jurídico del derecho de reunión en España, que conforma una de las regulaciones más generosas en el panorama del Derecho comparado. La amplitud con la que está reconocido este derecho explica que, en la praxis de estos últimos años, no se haya llegado a un punto de equilibrio en cuanto al ejercicio de una de las modalidades más problemáticas (las manifestaciones) a la hora de coherencia con el de otros derechos (la libertad de circulación), circunstancia que justifica que se haga un detenido examen del régimen jurídico de la comunicación previa y de las consecuencias de su omisión, así como la responsabilidad administrativa, civil y penal en la que incurren los organizadores y promotores de manifestaciones.

c) *Regulación constitucional en el contexto de las declaraciones internacionales de derechos.*

La actual regulación constitucional española del derecho de reunión y manifestación no se sitúa, sin embargo, en una especie de «campana de cristal», absolutamente al margen de lo que ha sido su evolución histórica en el Derecho comparado (ahí está la referencia al requisito de que la reunión sea «pacífica» y sin armas», recogida en la Constitución francesa de 1791 y hoy un requisito clásico absolutamente generalizado en todos los ordenamientos) y desligada de las corrientes internacionales de defensa de los derechos humanos. En efecto, el reconocimiento del derecho fundamental de reunión y manifestación, se enmarca, en aplicación del art. 10.2 CE, en el contexto de las declaraciones internacionales de derechos humanos. Así, el art. 11 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, aprobado en Roma, el 4 de noviembre de 1950, señala:

«1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación... 2. El ejercicio de estos derechos no podrá ser objeto de otras restricciones que aquellas que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades ajenos. El presente artículo no prohíbe que se impongan restricciones al ejercicio de estos derechos para los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la Administración del Estado.»

Por su parte, el art. 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Nueva York 19 de diciembre de 1966, señala más escuetamente que:

«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 públicas o los derechos y libertades de los demás.»

Amplitud de la fórmula de reconocimiento, que no está reñida, como se ve, con las restricciones necesarias para la defensa de otros bienes y derechos protegidos en una sociedad democrática. Importancia, pues, de este marco jurídico internacional de protección de los derechos fundamentales al que nuestro Tribunal Constitucional ha hecho mención expresa en relación con el derecho de reunión y manifestación en las sentencias 115/1987, de 7 de julio, 85/1988, de 28 de abril y 59/1990, de 29 de marzo.

II. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DEL DERECHO DE REUNIÓN: OBJETO Y CONTENIDO

a) *Concepto y naturaleza jurídica del derecho de reunión.*

El texto constitucional no define qué sea el derecho de reunión. Para la doctrina científica, ha señalado la STC 85/1988, de 28 de abril, es un derecho individual en cuanto a sus titulares y colectivo en su ejercicio que opera a modo de técnica instrumental puesta al servicio del intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas o reivindicaciones, concepto que coincide en lo sustancial con el de COLLIARD. Su naturaleza es la de un auténtico *derecho público subjetivo*, con el reforzamiento que deriva de su conside-

ración como uno los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución.

Sí que contamos, sin embargo, con un concepto legal de reunión delimitado positivamente (art. 1.2 LODR) y negativamente (art. 2), que se analiza en el epígrafe siguiente. *Positivamente* es reunión a efectos del ejercicio del correspondiente derecho fundamental «*la concurrencia concertada y temporal de más de veinte personas, con una finalidad determinada*», requisitos legales que han de completarse con las exigencias previstas en el art. 21 CE, esto es, ha de ser *lícita* (siendo ilícitas las así tipificadas por las leyes penales) y *pacífica y sin armas*.

Como ha señalado la doctrina y ha recogido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, los elementos configuradores del derecho de reunión son: el subjetivo —una agrupación de personas—, el temporal —su duración transitoria—, el finalístico —licitud de la finalidad— y el real u objetivo —lugar de celebración—.

La agrupación de personas debe ser «*concertada*», pues si no lo es estamos ante una mera «aglomeración», casual, involuntaria. Ha de tener una «*finalidad determinada*», señalando la doctrina como fines clásicos el intercambio o exposición de ideas, la defensa de determinados intereses, la publicidad de ciertos problemas o reivindicaciones. Esta finalidad típica de la reunión en sentido estricto falta, por ejemplo, en las agrupaciones producidas con motivo de los «espectáculos públicos». Por ello, la suspensión de una corrida de toros por razones de orden público no supone limitación del derecho de reunión (STS 21 de febrero de 1990, Arz. 1151) o la celebración de una cuestación pública mediante la instalación de mesas petitorias en la vía pública no constituye ejercicio del derecho de reunión y requiere autorización previa de la autoridad administrativa competente (STC 85/1988, de 28 de abril). La *temporalidad* es otra de las notas del concepto de reunión. En efecto, el carácter transitorio marca la diferencia entre reunión y asociación.

La reunión puede ser *privada* (cuando el acceso de los concurrentes a la misma es restringido a los invitados expresamente por el propietario del lugar) o *públicas* bien se celebren en lugar cerrado o en lugares de tránsito público. Dentro de las públicas, celebradas en lugares de tránsito público, la doctrina distingue, desde otro punto de vista, dos modalidades de reuniones. La *reunión* propiamente dicha, de carácter estático (concentración de personas en un lugar de tránsito público), y la *manifestación*, de carácter dinámico, que se realiza mediante el recorrido de un itinerario por las vías públicas (ya sea a pie o en vehículos, con o sin oradores, etc.). Son precisamente éstas últimas las que presentan más problemas por su colisión con otros derechos (libertad de circu-

lación) y por los riesgos potenciales de alteración del orden público, razón por la que siempre se han sujetado a requisitos más rigurosos.

b) *Reuniones excluidas (art. 2 LODR).*

A tenor del art. 2 LODR son reuniones excluidas de la misma (concepto negativo de reunión), y por tanto, se podrá ejercer el derecho de reunión libremente, sin sujeción a sus prescripciones:

- las que celebren las personas físicas en los propios domicilios (2.a)
- las que celebren personas físicas en locales públicos o privados por razones familiares o amistad (2.b)
- las que celebren los profesionales con sus clientes en lugares cerrados para los fines propios de su profesión (2.c)
- las que celebren como resultado del derecho de asociación (Partidos, Sindicatos, Asociaciones, etc.) para sus fines propios y mediante convocatoria a sus socios (2.d)
- las que se celebren en unidades, buques y recintos militares (2.e).

Las razones de la exclusión son claras. En unos casos estamos ante reuniones estrictamente privadas (supuestos art. 2. a, b, y c); en otros se trata de favorecer la vida asociativa (art. 2 d); finalmente, el último supuesto (art. 2.e) remite a su legislación específica (art. 180 Reales Ordenanzas de 1978 que establecen la necesaria autorización del Jefe de la dependencia para su utilización).

c) *Reuniones reguladas por su legislación específica.*

Dispone la D.F. 1.ª LODR que dicha ley «tiene carácter general y supletorio respecto de cualquiera otras en las que se regule el ejercicio del derecho de reunión». Entre los regímenes especiales (especialidad que prácticamente queda circunscrita a la materia laboral, puesto que en los demás casos hay una remisión expresa a la legislación general reguladora del derecho de reunión) de reuniones/manifestaciones deben mencionarse:

- las de carácter *religioso*, a las que se refiere el art. 2.1 e) de la L.O 7/1980, de 5 de julio de libertad religiosa, si bien este precepto remite a la legislación general reguladora del derecho de reunión.

— las de carácter *laboral* o *sindical*, a las que se refieren tanto los arts. 4.1.f) y 77 a 87 de la ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, como el art. 8.1. b) de la LO 11/1985, de 2 de agosto, de libertad sindical. En cuanto al personal de las Administraciones Públicas, la cuestión está regulada en los arts. 41 a 43 de la ley 9/1987, de 12 de junio, relativa a los órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

— las de carácter *electoral*, a las que se refiere el art. 54 de la LO 5/1985, de 19 de junio. La celebración de actos públicos de campaña electoral se rige por lo dispuesto en la legislación reguladora del derecho de reunión. En cuanto a estos actos, las Juntas Electorales Provinciales asumen las atribuciones de la autoridad gubernativa, si bien no las relativas a orden público. Con este fin, las Juntas informarán a ésta de las reuniones cuya convocatoria les haya sido comunicada. Las Juntas Electorales Provinciales tienen la competencia para la asignación de los locales adscritos por la Administración Local a la celebración de «actos públicos de campaña electoral». Ahora bien, en mi opinión, las reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones (en lugares distintos de los locales y recintos —aunque no sean estrictamente cerrados, como es una plaza de toros— dispuestos a esos efectos) convocadas por los partidos y agrupaciones que concurren a las elecciones deben comunicarse previamente a la autoridad gubernativa, pues repito, la Junta Electoral solo dispone de la ordenación y distribución del uso de los locales asignados a esos efectos, no por tanto, de las reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones (5).

— finalmente hay que referirse al derecho de reunión en el ámbito *educativo*, cuestión a la que se refiere el art. 8 de la Ley 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación.

III. SUJETOS TITULARES DEL DERECHO: AMPLITUD DE SU RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL PECULIARIDADES DE SU EJERCICIO EN EL CASO DE LOS EXTRANJEROS, POLICÍAS, JUECES, MAGISTRADOS Y FISCALES

La regulación constitucional española destaca por la amplitud subjetiva que tiene el derecho de reunión. La fórmula utilizada para referirse a los titulares del derecho —«se reconoce el derecho...»— resulta de

(5) Sobre la cuestión, con una tesis diferente de la aquí sostenida, véase TORRES MURO, ob. cit. pág. 89.

una gran generosidad si se compara con otras regulaciones foráneas que reservan su ejercicio a los respectivos nacionales («los ciudadanos austriacos», «todos los alemanes», etc.). La redacción del art. 21 es fruto de una opción consciente del constituyente español que rechazó fórmulas más restrictivas. Cualquiera persona residente en España, tenga o no la condición política de español, puede ejercer este derecho.

La virtualidad de esta fórmula ha quedado puesta de manifiesto en la STC 115/1987, de 7 de julio, relativa a la ley de extranjería (LO 7/1985, de 1 de julio, de los derechos y libertades de los extranjeros en España). Como es de sobra conocido por los asistentes a este Curso, el art. 7 de la citada ley sujetaba a *autorización administrativa* las reuniones públicas en local cerrado o en lugares de tránsito, así como las manifestaciones promovidas por *extranjeros* residentes en España. La autoridad administrativa podía prohibirlas si resultaren lesivas para la seguridad o los intereses nacionales, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los españoles. Pues bien, pese a que algunas de las restricciones encontrarían fácil amparo en las Declaraciones internacionales de derechos, el Tribunal Constitucional declara que el art. 21 CE reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas sin referencia alguna a la nacionalidad del que ejerce este derecho, por lo que el art. 7 de la referida ley no ha respetado el contenido preceptivo e imperativo que establece el art. 21.1 CE, puesto que nuestra Constitución ha optado por un sistema de reconocimiento pleno del derecho de reunión sin necesidad de autorización administrativa previa.

Otro colectivo que tiene peculiaridades en el ejercicio del derecho de reunión es el de los *militares*. Ha sido tradicional en nuestro derecho la prohibición de la asistencia a reuniones políticas, electorales a los militares, con la finalidad de mantenerlos alejados de la lucha partidista y como garantía del cumplimiento de sus fines constitucionales. En línea con esta tradición el art. 180 de las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas, aprobadas por la Ley 85/1978, de 28 de diciembre, reiteran esta prohibición. Sin embargo, el art. 4.4 LODR ha flexibilizado su rigor al limitarla a aquellos militares que hagan uso de su condición de tales o vayan uniformados y no a aquellos que asistan como simples paisanos. En efecto señala dicho precepto que «la asistencia de militares de uniforme, o haciendo uso de su condición militar a reuniones o manifestaciones públicas se regirá por su legislación específica». El incumplimiento de este mandato está tipificado como falta grave en el art. 9.28.º, de la Ley 12/1985, de régimen disciplinario militar. Debe tenerse en cuenta, que las reuniones que celebren los militares en unidades, buques y recintos militares se rigen por su legislación específica (art. 2.e) LODR) y requieren autorización expresa del Jefe de la unidad (art. 180 de las Reales Ordenanzas), cuestión sobre la que más adelante se volverá.

El ejercicio del derecho de reunión de los miembros de la *policía* constituye hoy una cuestión absolutamente pacífica que no presenta particularidades respecto del resto de los ciudadanos. El problema surgió tras la transición democrática ante el rechazo de la autoridad gubernativa a admitir el ejercicio de este derecho por los colectivos policiales muy activos en la década de los ochenta en sus reivindicaciones laborales. Para prohibir tales manifestaciones la Administración partía de una interpretación literal de los requisitos constitucionales que encubría un auténtico sofisma. En efecto, como quiera que las reuniones/manifestaciones deben realizarse «sin armas» y los miembros de la policía, según sus normas estatutarias deben ir permanentemente armados, no pueden nunca cumplir aquel requisito constitucional. La jurisprudencia del Tribunal Supremo, sin embargo, se encargó de desmontar la falacia de este argumento al considerar que a la manifestación pueden acudir los miembros francos de servicio y sin armas, no teniendo, por lo demás, la condición de militares (así STS de 9 de julio de 1981, Arz. 3462 y muy diversas sentencias de las antiguas Audiencias Territoriales) (6).

Resta, finalmente, tratar de las limitaciones establecidas para los *Jueces, magistrados y fiscales*, en sus respectivas normas estatutarias, limitaciones que configuran una situación próxima a la de los militares (de doble estatuto), al estarles prohibida la asistencia a ciertas reuniones si concurren «en su calidad de miembros del Poder Judicial», art. 395.1.º LOPJ, en concreto a «cualesquiera actos o reuniones públicas que no tengan carácter judicial, excepto aquellas que tengan por objeto cumplimentar al Rey o para las que hubieran sido convocados o autorizados a asistir por el Consejo General del Poder Judicial». Idéntica prohibición se establece para los miembros de la carrera Fiscal si concurren a actos o reuniones públicas «con carácter o atributos oficiales», art. 59 del Estatuto orgánico del Ministerio Fiscal. Con estas previsiones se trata de complementar la prohibición de afiliarse a un partido político o sindicato establecida en el art. 127. 1 CE, cuya infracción constituye una falta grave (art. 418 LOPJ y 63.3 Estatuto del Ministerio Fiscal). Como quiera que esa prohibición podría burlarse mediante el ejercicio del derecho de asociación y reunión, se establecen esas cauteles, que no suponen una prohibición absoluta, sino relativa, dado que no se impide el derecho de reunión, siempre que no hagan ostentación de su condición de tales.

(6) Sobre la cuestión TORRES MURO, ob. cit. pág. 72.

IV. LÍMITES CONSTITUCIONALES Y LEGALES DEL EJERCICIO DEL DERECHO DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN

Como el resto de los derechos fundamentales, el de reunión no es un derecho absoluto e ilimitado. Ahora bien, las limitaciones que puedan establecerse al ejercicio de este derecho deben resultar de la propia Constitución y de los derechos tutelados por ella. A lo largo de este apartado IV examinaremos los distintos límites que configuran el ejercicio del derecho de reunión.

a) *Reunión pacífica y sin armas.*

Constituye este un requisito constitucional clásico del ejercicio del derecho de reunión, particularmente en el caso de las reuniones en lugares públicos y de las manifestaciones, más propicias por su misma naturaleza a crear situaciones de riesgo de alteración del orden y de la paz pública. La reunión «pacífica» hace referencia a la inexistencia de alteración del orden público, entendido, han precisado MIELE y SCIANO, en sentido «concreto, material (actos de violencia, lesivos de la integridad física o moral ajena)». Ahora bien, el concepto de «orden público» no es igual en un Estado autoritario y en uno democrático, como acertadamente ha destacado el Tribunal Constitucional (STC 59/1990). Violencia física o moral como elemento definidor de la reunión no pacífica (como así ha señalado la STC 59/1990, de 29 de marzo, F.J. 5, con cita de jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, asuntos «Plattform Artze für das Leben» y de su propia doctrina, STC2/1982). Tan pronto se produce esta, queda privada de protección jurídica la reunión y puede la autoridad suspenderla y disolverla.

Señala TORRES MURO (7) que para que una reunión pueda calificarse como no pacífica se requiere la existencia de violencia generalizada y que ésta suponga peligro para personas o bienes. Esto es, que los participantes, todos o la gran mayoría de ellos (no, pues, porque exista un alborotador, que debe ser retirado por el servicio de orden para evitar que pueda extenderse su comportamiento al resto de reunidos o manifestantes) realicen actos que pongan en peligro las personas o sus bienes.

El concepto de reunión «armada» nos sitúa ante el tipo definido en el art. 167.2.º Código Penal que considera ilícitas las reuniones o manifestaciones «a las que concurren personas con armas, artefactos explosi-

(7) TORRES MURO, ob. cit., pág. 92.

vos u objetos contundentes o de cualquier otro modo peligrosos». El tipo delictivo se realiza por la tenencia de armas en *sentido estricto*, esto es, aquellos objetos cuyo uso específico sea atacar o defenderse violentamente de las demás personas (armas de fuego pero también otros objetos contundentes como porras, barras de hierro, piedras, etc), pues si se utilizase un concepto amplio (cualquier objeto susceptible de ser utilizado para atacar o defenderse) bastaría un día de lluvia para que los paraguas de los manifestantes sirviera de elemento definidor del tipo delictivo, pues un paraguas, además de proteger de la lluvia, puede ser utilizado como un objeto agresivo.

Al igual que en el caso de la reunión violenta, para que pueda calificarse una reunión de «armada» es preciso que la mayoría de los participantes, con el consentimiento de los promotores y del servicio de orden, lleve objetos cuyo único objetivo sea el ser utilizados para atacar o defenderse.

Con finalidad preventiva, la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana, autoriza a los Agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a ocupar a sus tenedores, «cualesquiera otros medios de agresión... con objeto de prevenir la comisión de cualquier delito, o cuando exista peligro para la seguridad de las personas o cosas (art. 18 LOSC) y así mismo podrán ocupar «los efectos o instrumentos susceptibles de ser utilizados para acciones ilegales» (art. 19 LOSC), más si estuviera prevista la celebración de una manifestación.

b) *Las reuniones/manifestaciones ilícitas.*

El concepto jurídico-penal de reunión/manifestación ilícita está recogido en el art. 167 Código Penal. Según dicho precepto, dos son los supuestos que hacen que una reunión/manifestación sea «ilícita» penalmente: 1.º Las que se celebraren con el fin de cometer algún delito; 2.º Aquellas a las que concurran personas con armas, artefactos o explosivos u objetos contundentes o de cualquier otro modo peligrosos.

Téngase en cuenta que ahora la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana califica como infracción administrativa leve «la exhibición de objetos peligrosos para la integridad física de las personas con la finalidad de causar intimidación», art. 26.g) LOSC. Además autoriza a los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a ocupar las armas que se porten o utilicen ilegalmente (art. 18 LOSC), así como a ocupar los «efectos o instrumentos susceptibles de ser utilizados para acciones ilegales» (art. 19 LOSC).

Al tipo penal general del art. 167 Código Penal debe añadirse la

protección específica dispensada a las Cortes Generales (art. 150 Código Penal para los promotores de manifestaciones ante las Cortes y el art. 151 Código Penal para los participantes en ellas), en relación con el art. 77.1 CE que prohíbe la presentación directa de peticiones ante las Cortes Generales por manifestaciones ciudadanas, tutela penal dispensada también a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas (art. 160 bis Código Penal).

Conviene no confundir estos supuestos que nos sitúan ante manifestaciones ilícitas típicas con la criminalización de ciertas actividades realizadas con ocasión de reuniones/manifestaciones. Me refiero a los supuestos contemplados en los arts. 169 Código Penal (los promotores que no la disolvieren en el acto a requerimiento de la autoridad) y art. 246 Código Penal («quienes actuando en grupo y con el fin de atentar contra la paz pública, alteren el orden, causando lesiones o vejación a las personas, produciendo desperfectos en las propiedades, obstaculizando las vías públicas u ocupando edificios, salvo que al hecho corresponda pena más grave en otro concepto de este Código»). Ha de decirse que el Tribunal Constitucional en alguna de las ocasiones en que ha tenido que conocer de amparos relacionados con estos dos últimos preceptos ha escapado del rigor derivado de la calificación de dichas conductas como delitos (véase las STC 107/1985 y sobre todo la 59/1990, donde la huida del tipo penal es bien clara pese a que los manifestantes tuvieron cortada una carretera nacional por espacio de dos horas), forzando la argumentación al hilo del caso concreto, lo que puede ser distorsionador cuando se trate de elaborar una teoría general de dichos ilícitos.

c) *La comunicación previa de las reuniones en lugares de tránsito público y las manifestaciones.*

Señala el art. 21.2 que «en los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará *comunicación previa* a la autoridad». A diferencia de la regulación jurídica existente tras la reforma de 1976 y de los antecedentes parlamentarios relativos a la discusión del art. 21 CE, el actual régimen de comunicación previa nada tiene que ver con el sistema de autorización previa.

No obstante, el art. 22 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, admite la posibilidad de que la autoridad gubernativa, si el Congreso de los Diputados ha autorizado la suspensión del art. 21 CE, pueda someter a autorización previa o prohibir la celebración de reuniones y manifestaciones. Sin embargo, el párrafo 3 del art. 22 de la citada ley establece una peculiar protec-

ción de las reuniones orgánicas de los partidos políticos, sindicatos y asociaciones empresariales, al señalar que «no podrán ser prohibidas, disueltas ni sometidas a autorización previa».

No ha de confundirse el requisito general de la comunicación previa, con otros en los que se precisa una autorización previa pero en los que no se refiere ésta al ejercicio del derecho de reunión sino a la *utilización de locales o espacios* donde se propone celebrar la reunión, bien por estar estos locales afectados a la prestación de un servicio público (es el caso de la celebración de reuniones en unidades, buques y dependencias militares para las que es necesaria la autorización expresa de su Jefe, supuesto previsto en el art. 180 de las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas) o cuando se trata de locales propiedad del empresario (supuesto analizado en la STC 91/1983, de 7 de noviembre). Pero conviene insistir, no se trata de una autorización previa necesaria para el ejercicio del derecho de reunión, sino para la utilización de determinados locales o espacios, como acertadamente señaló en su momento EMBID IRUJO (8).

En *situaciones ordinarias*, la comunicación previa se hará mediante escrito dirigido a la Autoridad gubernativa con una antelación de 10 días naturales, como mínimo y 30 como máximo al de la celebración de la reunión o manifestación.

La amplitud de los plazos para efectuar la comunicación (10 días mínimo y 30 máximo) en las convocatorias ordinarias de reuniones, guarda estrecha relación con el control judicial de la posible prohibición (es el plazo mínimo dentro del cual, según se expondrá más adelante, el control judicial puede realizarse antes de la fecha prevista para la celebración de la reunión o manifestación) y con la finalidad que cumple la comunicación que no es otra que la autoridad gubernativa valore adecuadamente las condiciones de ejercicio de ese derecho y adopte las medidas necesarias tanto para posibilitar su ejercicio como para proteger los derechos y bienes de titularidad de terceros.

La rigidez que puede suponer el plazo mínimo de la comunicación previa queda enervada si concurren causas extraordinarias y graves, al poder acogerse al plazo de convocatoria *urgente* (24 horas).

Como queda dicho, la *finalidad* que cumple la comunicación previa no es otra —advierde la STC 59/1990, de 29 de marzo— que la de «efectuar una declaración de ciencia o de conocimiento a fin de que la Autoridad administrativa pueda adoptar las medidas pertinentes para posibilitar tanto el ejercicio en libertad del derecho de los manifestantes

(8) EMBID IRUJO, «El derecho...».

como la protección de los derechos y bienes de titularidad de terceros, estando legitimada, en orden a asumir tales objetivos, a modificar las condiciones de ejercicio del derecho de reunión e incluso, a prohibirlas, previa la realización siempre del oportuno juicio de proporcionalidad y en esta última solución extrema siempre que concurra el único motivo que la Constitución contempla para sacrificar el ejercicio de este derecho fundamental: la existencia de razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas y bienes». Los posibles excesos en que pueda incurrir la autoridad gubernativa en el ejercicio de sus potestades son susceptibles de control judicial como en su momento se expondrá.

En cuanto a los *requisitos* de la comunicación previa, señala el art. 9 LODR, que el *escrito de comunicación* se hará constar: a) nombre, apellidos y domicilio y documento oficial de identificación del organizador u organizadores o de su representante, caso de personas jurídicas, consignando también la denominación, naturaleza y domicilio de éstas; b) lugar, fecha, hora y duración prevista; c) objeto de la misma; d) itinerario proyectado cuando se prevea la circulación por las vías públicas y e) medidas de seguridad previstas por los organizadores o que se soliciten de la autoridad gubernativa.

La exigencia de estos requisitos parece justificada y razonable. El apartado a) cumple la finalidad de identificar a los organizadores, extremo importante a los efectos de la legitimación para el ejercicio de este derecho (plenitud ejercicio derechos civiles) y de la responsabilidad civil, administrativa y penal correspondiente; el apartado c), la de exteriorizar la licitud del objeto; los tres restantes apartados, facilitar a la Administración el conocimiento del alcance e intensidad que puede cobrar el ejercicio del derecho para adoptar las medidas preventivas necesarias (medidas de seguridad, cortes de tráfico, anuncio con antelación suficiente de estas medidas, etc.).

Las consecuencias jurídicas que pueda tener el *incumplimiento* de los *requisitos* legalmente fijados no parece que deban ser en todos los casos la de acarrear una resolución restrictiva del ejercicio del derecho. En primer lugar, conviene establecer una distinción que puede facilitar, según creo, la correcta solución del problema. Una cosa es la falta de la *comunicación previa* misma y otra, bien diferente, el incumplimiento de los requisitos del *escrito* de comunicación previa.

En cuanto a la *falta de la comunicación previa*, este hecho no convierte por sí mismo a la manifestación en ilícita en los términos del art. 167 Código Penal. Y esta afirmación debe pronunciarse con rotundidad, cualquiera que sea la naturaleza que defendamos de la comunicación previa, cuestión a la que luego aludiré. No obstante, si se produjese

obstaculización de las vías públicas los participantes pueden incurrir en un ilícito penal del art. 246 Código Penal (pues, en ese caso, el ejercicio del derecho de reunión/manifestación no es susceptible de protección jurídica) y los promotores y organizadores en el tipo penal previsto en el art. 168 Código Penal, cuando «eludieren el cumplimiento de los requisitos previstos en las leyes reguladoras del derecho de reunión» (tipificación penal que ha sido considerada excesiva por la doctrina penalista, que consideran hubiera bastado un ilícito administrativo) o, alternativamente, y la delimitación no está hecha con claridad, en un *ilícito administrativo grave*. En efecto, el art. 23.c) Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana considera falta grave la celebración de reuniones en lugares de tránsito público o manifestaciones incumpliendo los requisitos previstos en los arts. 8, 9, 10 y 11 LODR, cuya responsabilidad corresponde a los promotores y organizadores «siempre que tales conductas no sean constitutivas de infracción penal».

La técnica legislativa no puede ser menos depurada e incorrecta. El art. 168 Código Penal tipifica como *delito* «el incumplimiento de los requisitos previstos», en las leyes reguladoras del derecho de reunión (ahora la LODR). Y el art. 23.c) LOSC tipifica como *infracción administrativa* «el incumplimiento de lo previsto en los arts. 8, 9, 10 y 11 LODR, en relación con las reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones, «siempre que tales conductas no sean constitutivas de infracción penal». En ninguno de los dos ordenamientos sectoriales se aclara cuáles de los requisitos están cubiertos y amparados por la protección penal o la administrativa ¿todos? ¿la comunicación previa únicamente? ¿también los relativos al escrito de la comunicación previa? En fin, ¿cómo se delimitan las infracciones administrativas de los ilícitos penales cometidos con ocasión del ejercicio del derecho fundamental de reunión?

La interpretación restrictiva de las disposiciones limitativas del ejercicio de los derechos fundamentales y de los tipos penales previstos con ocasión del ejercicio de ciertos derechos fundamentales, en este caso del derecho de reunión, debe llevarnos a la conclusión de que la *falta de comunicación previa* constituye únicamente un *ilícito administrativo grave* (que puede ser calificada como *muy grave* si concurren las circunstancias previstas en el art. 24 LOSC). Debe sostenerse que, pese a su deficiente técnica, el art. 23.c) LOSC ha derogado (aunque no formalmente, pues no se incluye entre las disposiciones derogadas expresamente en la Disposición Derogatoria, sin perjuicio de que pueda quedar comprendida en la cláusula derogatoria genérica «cuantas disposiciones... se opongan») y sustituido, en su consecuencia, el art. 168 Código Penal. La Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana, en este particular, ha ocupado materialmente el espacio hasta ahora reservado al

art. 168 Código Penal, operación viable material y formalmente puesto que la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana, es una ley *orgánica* requisito exigido para la tipificación de delitos, si bien en este caso se trata precisamente de lo contrario, de despenalizar y administrativizar un ilícito. La tesis aquí defendida puede parecer arriesgada, cuando falta una derogación expresa del art. 168 Código Penal. Tesis que lanzo sin el apoyo de ningún otro autor (al menos en lo que conozco no he visto que se haya defendido esa interpretación del citado artículo ante el contenido del art. 23.c) LOSC) pero que creo fundamentada en una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico.

La salvedad que se hace al final del art. 23.c) LOSC («siempre que tales conductas no sean constitutivas de infracción penal») debe entenderse hecha no al art. 168 Código Penal, derogado como digo, sino a la posible comisión de un delito de manifestación ilícita del art. 167 Código Penal, no por la falta de comunicación previa de la misma, sino por haberse reunido con el fin de cometer algún delito o cuando concurren a la misma personas con armas..., etc. La única responsabilidad penal en la que incurrir los promotores y organizadores de manifestaciones ilícitas queda ahora limitada al supuesto previsto en el art. 167 2.º párrafo primero cuando se celebren con el fin de cometer algún delito o si es con armas y «no hubieren tratado de impedir por todos los medios a su alcance» el que se porten dichas armas. Según dicho párrafo

«Los promotores o directores de cualquier reunión o manifestación comprendida en el anterior número primero, y los que, en relación con el número segundo, no hubieren tratado de impedir por todos los medios a su alcance las circunstancias en ellos mencionadas, incurrirán en las penas de prisión menor y multa de 100.000 a 1.000.000 de pesetas».

Esta es, como digo, la única responsabilidad *penal* que puede recaer en los promotores de una reunión/manifestación, puesto que el incumplimiento de los requisitos legales del derecho de reunión (previsto en el art. 168 Código Penal) ha sido despenalizado y constituye ahora un ilícito administrativo de acuerdo con lo previsto en el art. 23.c) LOSC.

En todo caso, resulta paradójica la despenalización de la conducta tipificada en el art. 168 Código Penal. La sanción que corresponde al ilícito administrativo (de 50.000 pesetas a 5.000.000 millones, siempre que no se considere la infracción muy grave, en cuyo caso, puede ser de 5 a 100 millones de pesetas), es muy superior a la del ilícito penal anterior (de 100.000 pesetas a 1.000.000 de pesetas de multa).

En cuanto a la falta de alguno de los requisitos del *escrito de comunicación* previa previstos en el art. 10 LODR, sus efectos en ningún

caso deben llevar a la prohibición de la reunión/manifestación salvo que impida cumplir la finalidad perseguida con la comunicación previa, esto es, cuando imposibilite a la autoridad administrativa ejercer la función preventiva que le ha sido encomendada, siempre que, además, el defecto no sea insubsanable. Es patente que, como señala la STSJ de Madrid, de 5 de junio de 1990 (Actualidad Administrativa, n.º 209), la omisión del número del DNI del representante del Sindicato convocante en el escrito de comunicación o de su domicilio, «no puede acarrear medida restrictiva o prohibitiva alguna, pues no impide a la autoridad gubernativa cerciorarse de las posibles alteraciones que para el orden público y los derechos de los demás ciudadanos pudiesen producirse».

La tipificación de la falta de comunicación previa como ilícito administrativo constituye ahora un dato que clarifica la discusión en torno a su *naturaleza*, en la que frecuentemente se han entremezclado las cuestiones relativas a las consecuencias de la falta de la misma. Atendiendo a la finalidad que cumple, y sin que en modo alguno pueda concebirse como un sustituto de la autorización previa, puesto que el art. 21.1 CE es tajante, la comunicación previa dentro de los plazos legales establecidos constituye un *requisito indispensable*, una «condición o presupuesto» del ejercicio del derecho de reunión en lugares de tránsito público y manifestaciones (STC 36/1982, de 16 de junio, F.J. 6), un «requisito constitucional» (STC 59/1990, de 29 de marzo, F.J.5). Si falta, la autoridad administrativa puede prohibirla cuanto circunstancialmente tenga conocimiento «oficioso» de la misma y siempre, disolverla una vez iniciada. Cuando se habla de «prohibición» se precisa inmediatamente que lo es cuando se tenga conocimiento «oficioso», puesto que este mecanismo en principio sólo es aplicable para aquellas que han sido comunicadas previamente y la autoridad gubernativa presume que alterarán el orden público con peligro para personas o bienes. Y ello, como advierte la STC 36/1982, de 16 de junio, no constituye adición alguna de prohibición a la que por motivo de orden público señala el art. 21.1 CE (no es una extensión *in malam partem*), por estar implícita en éste la posibilidad de prohibir la reunión por tan importantes defectos procesales imputables a los promotores. En caso contrario, quedaría privado de sentido el trámite de comunicación previa, argumento ahora reforzado dada su calificación como ilícito administrativo (9).

Deben por tanto, rechazarse las tesis de quienes (GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ y PENDAS GARCÍA) (10), han defendido que la falta de comunicación tan sólo podía dar lugar a la suspensión o disolución

(9) Sobre la cuestión véase TORRES MURO, ob. cit. pág. 126.

(10) GARCÍA-ESCUDERO y B. PENDAS, ob. cit. pág. 116.

cuando la Administración no pudiera disponer de los medios oportunos para salvaguardar el orden público, incluso ni siquiera eso cuando la reunión o manifestación cumpla con los requisitos materiales de la misma (pacífica y sin armas). Con esa interpretación excesivamente lasa del requisito de la comunicación previa, ésta deja de tener ningún sentido.

Cuestión distinta es hasta dónde debe llevarse el rigor formal en la aplicación y exigencia de los plazos de la comunicación previa. La jurisprudencia, tratándose de incumplimientos mínimos (comunicación con nueve días de antelación) ha optado, tras reiterar el valor de las formas como garantía que puede incidir en el fondo, por una interpretación flexible favorecedora del ejercicio del derecho (SAT Bilbao de 7 de enero de 1984 y 4 de octubre de 1984).

d) Reuniones y manifestaciones prohibidas.

Las reuniones y manifestaciones sólo pueden ser prohibidas por la autoridad gubernativa cuando «existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes» (art. 21.2 CE y con igual tenor literal el art. 10 LODR).

La precisión que se hace en cuanto a que la alteración del orden público suponga «peligro para personas y bienes» obliga a tomar el concepto de «orden público», no en el sentido amplísimo que tuvo en el pasado (puesto que, como ha dicho la STC 59/90, de 29 de marzo «los conceptos de 'paz pública' y de 'orden público' no son los mismos en un sistema político autocrático que en un Estado social y democrático de Derecho... que dicho concepto de orden público ha adquirido una nueva dimensión a partir de la vigencia de la Constitución de 1978»), el llamado por la doctrina concepto de orden público en sentido formal, sino al más estricto de «tranquilidad y ausencia de violencia en la calle», orden público en sentido material, significado al que modernamente se liga la expresión de «seguridad pública» (así en el art. 149.1.19.ª CE y en la STC 33/1982, de 8 de junio). Esto es, la mera publicidad de ideas, por más que éstas sean minoritarias y distintas y aun contrarias al sistema general de valores e ideales de la colectividad no es motivo bastante para la prohibición (así por ejemplo la petición de independencia política para una parte del territorio nacional, o la reivindicación de la República como forma política del Estado).

La jurisprudencia no siempre ha entendido así este concepto. De este modo, la STS de 5 de abril de 1982 utilizó un concepto amplio de orden público al ratificar la prohibición de una manifestación reivindicativa de la independencia, con evidente matiz separatista. Sin embargo,

la STC 59/1990, de 29 de marzo, en un caso en el que el Tribunal Supremo había condenado a los recurrentes en amparo por un delito de desórdenes públicos, aplica el concepto estricto de orden público, pues en ningún momento —razona el Tribunal— aparece probado que los manifestantes alteraran el orden con peligro para las personas. Este fallo constituye, en mi opinión, un intento manifiesto del Tribunal Constitucional de huir del tipo penal por el rigor que en caso contrario resultaría de la confirmación de la decisión del Tribunal Supremo (siete meses de prisión menor). No obstante, debe recordarse que los manifestantes tuvieron cortada una carretera nacional durante dos horas. Si la tipificación como delito es excesiva, ahí encuentra su justificación su consideración como ilícito administrativo (ahora prevista en el art. 23.c LOSC).

El precepto consuetudinario exige, además, que la autoridad gubernativa tenga «razones fundadas», de que la alteración del orden ocasionará un peligro para las personas o cosas. La cláusula de orden público considerada desde la perspectiva de los límites del derecho de reunión y manifestación debe ser objeto de interpretación restrictiva.

La regulación constitucional es ciertamente favorable al ejercicio de este derecho, pues aplicado en su significado estricto (la ausencia de violencias físicas —STEDH, de 21 de junio de 1988, asunto «Plattform Ärzte für das Leben»— o morales con alcance intimidatorio para terceros —STC 2/1982—) es sumamente difícil que en la fase previa de la comunicación se manifieste ya el carácter violento de la manifestación. Esto es, la autoridad gubernativa difícilmente puede, en esa fase prospectiva alcanzar la certeza de que tales hechos violentos se van a producir (salvo que la convocatoria de la manifestación invitara a los participantes a acudir armados). Como se dijo en una SAT de Bilbao, de 21 de octubre de 1987 «puede parecer anómalo que haya de pronunciarse sobre la eventualidad de que puedan producirse alteraciones del orden... ardua tarea... (pues, los) Tribunales... interpretan y aplican la ley refiriéndola a hechos pasados y aun presentes, pero no futuros e inciertos».

Como señala TORRES MURO (11), «resulta difícil encontrar supuestos en los que pueda justificarse la prohibición». Puesto que para prohibir no es suficiente la simple mención del peligro de alteración del orden público, ni las meras sospechas, ni la mera alegación ritual y falta de motivación, ni los antecedentes de anteriores ocasiones. La interpretación restrictiva de esta cláusula juega a favor del ejercicio del derecho, lo que no quiere decir que la autoridad gubernativa no tenga otros mecanismos para proteger la «paz pública», concepto al que se re-

(11) TORRES MURO, ob.cit., pág. 136.

fiere el art. 426 Código Penal (la suspensión y disolución que actúan a posteriori).

La jurisprudencia de las Audiencias y Tribunales Superiores de Justicia ofrece una rica gama de respuestas contrarias unas a la orden de prohibición gubernativa (SAT de Bilbao 4 de octubre de 1984, 21 de octubre de 1986, 21 de octubre de 1987, 13 de enero de 1988; STSJ de Cataluña, de 1 de marzo de 1989) favorables en otros a la prohibición (SAT de Pamplona 21 de mayo de 1980, 24 de junio de 1987, 8 de agosto de 1987; 10 de septiembre de 1987; AT de Bilbao, de 29 de septiembre de 1987, 1 de julio de 1988), casuismo que no permite trazar criterios generales desligados de la problemática que plantea cada caso concreto. En mi opinión, mientras no se altere la seguridad pública con riesgo físico (o moral) para las personas y bienes, debe facilitarse el ejercicio del derecho de reunión/manifestación, como medio de desactivar la potencialidad perturbadora que encierran la espiral provocación-reacción-provocación.

e) *La colisión con otros derechos, en particular, con la libertad de circulación.*

Por su propia naturaleza el ejercicio del derecho de reunión en lugares de tránsito público y de manifestación entra en colisión con otros derechos y, particularmente, con la libertad de circulación, reconocido en el art. 19 CE. Si bien el sentido histórico de este último derecho, como manifestación última de la libertad individual, tiene una finalidad protectora muy específica (garantizar la libertad de movimientos tanto en el territorio nacional como fuera de él, frente a las medidas de confinamiento tan utilizadas en el pasado), hoy puede decirse que sin olvidar ese contenido histórico, la percepción del mismo ha oscurecido parte de ese componente «espiritualizado» y se ha «materializado» progresivamente, ha ganado terreno una representación más prosaica de la libertad de circulación, tanto más si cabe en una sociedad como la actual presidida por la cultura del «automóvil», que ha alterado la configuración y estructura de nuestras ciudades y que ha hecho de las vías públicas el soporte físico del derecho de circulación de los ciudadanos, de manera especial de los «motorizados».

Junto a ese fenómeno de profundas repercusiones en el tema que nos ocupa (que da origen a la intervención administrativa en materia de tráfico y seguridad vial), se desarrolla otro, esta vez referido a una de las modalidades del derecho de reunión (la manifestación), de no menor incidencia. En la cultura política de los últimos veinte años es difícilmente concebible en nuestro país (también, fuera de nuestras fronteras,

en ciertos países) una manifestación que no se desarrolle en la vía pública, en la «calzada» de las vías públicas, alterando la normal «circulación» y tránsito de personas y vehículos que por ella transitan. La imagen anglosajona de los manifestantes silenciosos portando pancartas y dando repetidas vueltas en el interior de espacios abiertos (plazas, parques públicos) es algo que todos hemos visto en las películas pero de difícil seguimiento entre nosotros en la praxis política.

Precisamente esta última cuestión, impone que necesariamente deba tenerse en cuenta otra perspectiva del problema. Se habla de «vías públicas», categoría de bienes de dominio público, que tienen una titularidad, la municipal, sujeta como categoría demanial a un peculiar régimen de utilización y protección por la finalidad a la que sirven, ligada a su naturaleza. Y esa finalidad es bien clara. Las vías urbanas constituyen el soporte material o físico que posibilita el ejercicio del derecho fundamental de circulación, de desplazamiento y facilitan y dan servicio a las propiedades colindantes con el dominio público. Alguna intervención debieran tener en el procedimiento relativo al ejercicio del derecho de manifestación los titulares de los bienes de dominio público (los Ayuntamientos) que sirven de soporte físico para el ejercicio del derecho de manifestación, que por otra razón constituyen ocasión para una actividad administrativa tan incisiva como la ordenación del tráfico motorizado y la seguridad vial (legislación estatal y normativa municipal, llamada a completar y desarrollar la estatal) (12).

No resulta fácil guardar el necesario equilibrio que salve la colisión entre estos derechos. Para algunos autores, debe darse primacía al derecho más genérico —la libertad de circulación— frente al más específico —la libertad de reunión y manifestación—. Otros, sin embargo, entienden que debe ser posible cohonestar el ejercicio de ambos derechos (esa es la misión específica que cumpliría la policía administrativa en este terreno), pues la primacía de uno sobre el otro supondría siempre su desconocimiento pura y simplemente (13). Por definición el ejercicio del derecho de reunión en lugares de tránsito público y manifestación es de carácter esencialmente transitorio, episódico, de duración determinada. Esta temporalidad puede hacer soportable la limitación temporal de la libertad de circulación, siempre que, atendidas las circunstancias de cada caso, aparezca como razonable, proporcionada y admisible la limitación de la libertad de circulación. Esto es, siempre que los trastor-

(12) Sobre estos aspectos véase el trabajo de LÓPEZ PELLICER, recogido en la bibliografía.

(13) Véanse las diferentes posturas adoptadas por la doctrina recogidas por TORRES MURO, ob. cit. pág. 151-153.

nos circulatorios y de tránsito que se produzcan sean asumibles en el normal desarrollo de la actividad urbana.

El problema de relativa fácil solución tomando un caso aislado (una manifestación convocada excepcionalmente por un motivo específico que puede no repetirse ya nunca más), adquiere una creciente complejidad en la medida en que la colectividad debe soportar (algunas ciudades, en particular, por ser los centros políticos o financieros de un país), siempre por las mismas vías urbanas (por lo general, las más estratégicas) decenas de actos reivindicativos que conllevan una alteración grave de la seguridad vial. A veces, para la cohonestación de ambos derechos basta una simple *modificación* del itinerario inicialmente propuesto. No se trata de subordinar un derecho a otro. Será muy frecuente que para armonizarlos sea suficiente, sin prohibir uno de ellos (manifestación), variar su itinerario que no afecta al *ejercicio* del derecho de reunión. En efecto, no deben situarse en el mismo nivel, pues tienen un alcance bien distinto desde la óptica de la garantía de los derechos fundamentales (en concreto, del ejercicio del derecho de reunión/manifestación), el supuesto que da lugar a la *prohibición* del ejercicio de reunión y manifestación (razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes, art. 21.2 CE), de aquellos otros supuestos en los que simplemente se *modifican* las condiciones de ejercicio del derecho de reunión y manifestación (pero no se prohíbe el ejercicio del derecho), precisamente para salvaguardar otros bienes y derechos constitucionales. A esa finalidad armonizadora responde el instituto de la comunicación previa que habilita a la autoridad gubernativa a adoptar las medidas adecuadas y proporcionadas para garantizar el ejercicio de todos los derechos en colisión.

Los conflictos que suscita esta colisión de derechos son especialmente visibles en los casos de las grandes ciudades. Particularmente relevante es el caso de la capital del Estado, Madrid. La jurisprudencia ha encontrado fórmulas armonizadoras que son, en mi opinión, razonables equilibradas y, por esa razón, defendibles. Véase entre otras, las sentencias del TSJ de Madrid de 24 de enero, de 5 de junio y de 1 de diciembre de 1990 (*Actualidad Administrativa*, n.º 167, 209 y 208, respectivamente).

En la primera se conoce del recurso interpuesto contra la prohibición de la celebración de una manifestación por el itinerario solicitado por los organizadores y el rechazo del supuesto alternativamente por el Delegado del Gobierno de Madrid. La Sala recuerda que la autoridad gubernativa no tiene un poder ilimitado de apreciación de las condiciones del ejercicio del derecho de manifestación, por lo que la adopción de eventuales medidas restrictivas, habrá de guardar la necesaria propor-

cionalidad. Para la Sala el concepto de «paz pública» (concepto, recuerdo ahora, que se utiliza en la definición del tipo delictivo previsto en el art. 246 Código Penal) constituye un elemento clave para la adecuada valoración de las medidas limitativas que pueda adoptar la autoridad gubernativa del derecho de manifestación. En efecto,

«Dentro de ese concepto de paz pública que la autoridad gubernativa, en todo caso, ha de salvaguardar, se encuentra, como elemento esencial y cotidiano de la vida de una ciudad, la circulación viaria comprensiva tanto del tráfico motorizado como del peatonal, con especial referencia a los servicios públicos esenciales como Bomberos, Policía, Ambulancias, Urgencias Médicas etc.»

Y entrando ya en el fondo señala que

«La Delegación del Gobierno en la resolución impugnada funda su prohibición en que según un informe del Excmo. Ayuntamiento de Madrid, las vías elegidas por los tres recorridos propuestos, figuran con una gran intensidad media diaria de circulación de vehículos e incluidas en el Plan de Regulación de Actividades Extraordinarias, debiendo entenderse que no considera suficiente, para evitar los graves trastornos circulatorios, la alternativa propuesta por los recurrentes de circular por las aceras y utilizar los pasos peatonales... El paso de manifestaciones por estas vías provocaría un total colapso del tráfico que afectaría no solo a esas calles y plazas, sino que tendría su negativa repercusión en los barrios limítrofes, alterando, asimismo, el normal discurrir de personas y vehículos por las arterias que comunican el norte y el sur de la ciudad por congestión en su zona central. Esta razón justifica suficientemente la prohibición de que la manifestación prevista transcurra por las citadas calles, máxime cuando el concepto de seguridad vial se integra en el más amplio de seguridad pública general, como ya se ha indicado, y es fundamental la facilitación de los servicios públicos esenciales (policía, bomberos, ambulancias, etc.) por lo que ... las arterias o vías principales de una gran ciudad como Madrid, no son adecuadas para ejercitar en ellas el derecho fundamental de que se trata...»

Adviértase que la previa definición por la autoridad municipal de las vías urbanas que constituyen *ejes esenciales* del sistema de comunicación urbana (en el caso de Madrid, a través del Plan de Regulación de Actividades Extraordinarias) constituye un elemento que contribuye a dotar de razonabilidad la decisión gubernativa de la modificación de los itinerarios previstos para las reuniones o manifestaciones, así como facilita el posterior control judicial. La figura es sumamente interesante puesto que en la actuación municipal se anticipan, de alguna manera, los criterios para el ejercicio objetivo de los poderes discrecionales conferidos a la autoridad gubernativa. La singularidad del caso reside en que la objetivación de los criterios que enmarcarán la apreciación de las

condiciones del ejercicio de un derecho fundamental (reunión en lugares de tránsito público) por la autoridad gubernativa (competente del orden público y de la seguridad ciudadana) corresponde a la autoridad municipal, titular de las vías públicas y competente para ordenar y regular el tráfico urbano (14).

En las sentencias analizadas del Tribunal Superior de Justicia de Madrid se enumeran una serie de vías urbanas de la ciudad de Madrid, en relación con las cuales hay pronunciamientos judiciales que confirman la prohibición absoluta de celebrar manifestaciones por ellas. Tal vez la solución parezca excesivamente rígida y poco flexible (por ejemplo, si esa prohibición es permanente, no importa qué día de la semana, no importa qué horario, pues sabido es que algunos días de la semana o en algunos horarios —un domingo a primeras horas de la mañana— los trastornos ocasionados por una manifestación son mínimos, o no importa la dimensión de la respuesta perseguida por la manifestación), pero a mi me parece razonable, en línea de principio, sin perjuicio de que las mismas autoridades municipales y gubernativas pudieran excepcionar la prohibición en supuestos excepcionales (puede recordarse aquí la respuesta masiva a la intentona golpista del 23-F que congregó a casi un millón de ciudadanos).

Esta intervención municipal, en línea con lo que decía más arriba, plantea, sin embargo, otros problemas. Desde el punto de vista de la teoría del dominio público ¿qué clase de uso es el que realizan los manifestantes de las vías urbanas? En mi opinión, un uso común especial. En otro sentido, ¿puede una ordenanza municipal al regular el uso público común general y especial de las vías urbanas prohibir el ejercicio del derecho de reunión o manifestación en relación con alguna vía urbana? ¿Podría hacer eso una ordenanza municipal y respetar el principio de reserva de ley orgánica necesaria para la regulación del derecho de reunión y la libertad de circulación? Yo me inclino por la respuesta afirmativa. El principio de reserva de ley (incluso, de ley orgánica) no debe trasladarse mecánicamente al ámbito local, puesto que si así se hiciera, muchas de las regulaciones tradicionales locales (la amplitud de la potestad reglamentaria y de ordenanza ha sido estudiada por A. EM-

(14) Acerca de la cuestión de la anticipación de los criterios para el ejercicio objetivo de los poderes discrecionales de las Administraciones Públicas se ha referido P. MENÉNDEZ GARCÍA al estudiar la naturaleza jurídica de las directrices, *Las potestades administrativas de dirección y de coordinación territorial*, Civitas, Madrid, 1993. En particular véase su análisis del arrêt del Consejo de Estado francés *Credit foncier de France*, de 11 de diciembre de 1970 (págs. 42-52) y las llamadas «directrices de discrecionalidad» del derecho alemán en cuanto proporcionan reglas o modelos de decisión para el ejercicio objetivo de la discrecionalidad administrativa (págs. 71-78).

BID IRUJO) (15) debieran considerarse ilegales, con consecuencias prácticas indeseables. Es patente que el bloque normativo del derecho de reunión está reservado a la ley orgánica. Sin embargo este derecho, como he dicho, puede colisionar con la libertad de circulación, con la que debe cohonestarse. En este ámbito, no obstante, el bloque normativo estatal relativo a la circulación motorizada y la seguridad vial, admite la potestad de ordenanza municipal en materia de ordenación del tráfico urbano. En relación con el mismo, y en supuestos específicos pudiera establecerse, mediante ordenanza municipal, que determinadas vías urbanas por su condición de arterias esenciales del sistema de comunicación de la trama urbana no son susceptibles de utilización especial como es la del ejercicio del derecho de manifestación. Ello no significa una prohibición absoluta de manifestación, sino relativa, referida a ciertas vías urbanas que tienen la condición de «arterias o vías principales», en los términos de la STSJ de Madrid de 24 de enero de 1990, sin perjuicio de excepciones absolutamente singulares.

Pero tras estas cuestiones que suscitan un buen ramillete de problemas, reanudemos la exposición. En otra sentencia posterior del mismo Tribunal, la de 5 de junio de 1990, se reitera la doctrina de la Sala en relación al concepto de «paz pública», dentro del cual se encuentra como elemento esencial y cotidiano de la vida de las ciudades, la circulación viaria. Como quiera que el derecho de manifestación por su propia naturaleza y al desarrollarse en vías públicas entra fácilmente en conflicto con el derecho de libre circulación, la autoridad gubernativa debe conciliar en lo posible en ejercicio de ambos derechos, de modo que el ejercicio de uno de ellos no convierta al otro en meramente ilusorio, para lo que deberá ponderar las concretas circunstancias concurrentes. Sin embargo, en el supuesto debatido la Administración no motiva suficientemente la restricción impuesta y tal medida carece de apoyo fáctico alguno que la justifique como se deduce del informe municipal que entiende no existe inconveniente para que se lleve a cabo la manifestación.

f) *La suspensión y disolución de reuniones y manifestaciones. Supuestos legales.*

La suspensión o disolución como técnicas de intervención administrativa hacen referencia necesariamente a reuniones y manifestaciones, comunicadas o no, que se están celebrando pero cuyo desarrollo decide

(15) EMBID IRUJO, *Ordenanzas...*

interrumpir la autoridad gubernativa en determinados supuestos legales. En efecto, según el art. 5 LODR, ésta procederá a la suspensión o disolución: a) cuando se consideren ilícitas de acuerdo con las leyes penales; b) cuando se produzcan alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes y c) cuando se hiciera uso de uniformes paramilitares por los asistentes.

La primera de las causas nos remite al concepto de reuniones y manifestaciones *ilícitas* tipificado en el art. 167 Código Penal, ya analizado. Por la peculiaridad del supuesto (dado que la reunión o manifestación se está celebrando en esos momentos y requiere respuestas inmediatas) la valoración de la ilicitud la realiza la autoridad gubernativa anticipándose, sin prejuzgarla, a la que haga el Tribunal penal.

En el segundo de los supuestos, se ha hecho realidad la hipótesis cuya certeza (prácticamente imposible de alcanzar con carácter previo) hubiera permitido a la autoridad gubernativa la prohibición de la reunión o manifestación si produce alteración del orden público, con peligro para las personas. La suspensión y disolución tiene como finalidad restablecer el orden alterado.

La inclusión del tercero de los supuestos puede explicarse como apunta TORRES MURO (16) para «evitar los actos públicos de las asociaciones de carácter paramilitar prohibidas por el art. 22.5 CE y declaradas ilícitas por el art. 173.3.º Código Penal», tipificación que tuvo lugar en un momento de gran sensibilidad hacia este tipo de actividades, cuyo fantasma permanece lamentablemente siempre presente.

La tipificación, en el art. 23.c) LOSC, como falta muy grave del incumplimiento de los requisitos previstos, entre otros, en el art. 8 LODR (esto es, la falta comunicación previa) constituye ahora un nuevo argumento a añadir a los utilizados por TORRES MURO (17) para sostener la necesidad ineludible de la misma, de tal manera que las reuniones o manifestaciones no comunicadas previamente son ilegítimas (que no quiere decir ilícitas penalmente) y pueden ser disueltas, incurriendo sus organizadores y promotores en responsabilidad administrativa o penal ex art. 167.2.º Código Penal (Sin embargo, si no es comunicada previamente ¿cómo saber con certeza quienes son sus organizadores y promotores?).

A los tres supuestos de disolución que figuran en el art. 5 LODR (a ellos remite el art. 16.2 LOSC) debe añadirse otro supuesto delimitado en este mismo párrafo en su última frase y que constituye una mo-

(16) TORRES MURO, ob. cit., pág. 156.

(17) Ibid., págs. 157-158.

dadidad de reunión o manifestación en la que se utilizan vehículos a motor. En efecto,

«también podrá disolverse las concentraciones de vehículos en las vías públicas y retirar aquellos o cualesquiera otra clase de obstáculos cuando impidieran, pusieran en peligro o dificultaren la circulación por dichas vías»

El fenómeno, utilizado como modalidad de manifestación-protesta en los últimos tiempos (recuérdense las concentraciones de tractores en las carreteras, medida de protesta de los agricultores por la situación del campo, o la concentración de camiones con bloqueo de carreteras por transportistas en huelga) no estaba contemplado específicamente en el Código de Circulación recientemente aprobado (en el art. 71 del R.D. L.º 339/1990, de 2 de marzo, se contempla la retirada de vehículos, pero no está pensado para situaciones generalizadas sino para caso individuales).

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad son, de acuerdo con el art. 16.2 LOSC, las encargadas de ejecutar la orden de disolución decretada por la Autoridad gubernativa, que se hará «en la forma que menos perjudique». Antes de proceder a la ejecución material del acuerdo de suspensión o disolución «se comunicará previamente —dice el último párrafo del art. 5 LODR— a los concurrentes en la forma legalmente prevista». La remisión hoy está referida al art. 17 LOSC. En efecto, apartándose del sistema de los «tres avisos» previstos en el art. 14 de la vieja Ley de Orden Público de 1959, ahora antes de proceder a la disolución de una manifestación sólo «deberán avisar de tales medidas a las personas afectadas» (art. 17.1 LOSC), entendiendo que será suficiente una orden verbal del Jefe que dirija la Fuerza Pública desplegada a tal efecto. Sin embargo, si se produjeran alteraciones de la seguridad ciudadana con armas o con otros medios de acción violenta, no es necesario el «previo aviso» esto es, cabe una respuesta directa, «de plano» a la misma (coacción directa en la terminología de GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRIGUEZ).

g) *La protección gubernativa y penal del derecho de reunión y manifestación.*

Los derechos fundamentales vinculan a todos los poderes públicos (art. 53.1 CE). Su ejercicio está amparado directamente en el texto constitucional (valor normativo directo defendido desde el primer momento por GARCÍA DE ENTERRÍA, y así lo entendió la STC 36/1982, de 16 de junio) y no precisa autorizaciones gubernativas previas. Superadas

quedan en nuestro derecho viejas y enraizadas tuteladas administrativas en la materia. Pero, además, esta «vinculación más fuerte» de los derechos fundamentales exige la intervención activa de la Administración para posibilitar su libre ejercicio, incluso en aquellos supuestos en los que las ideas, las reivindicaciones que motivan la convocatoria sean absolutamente minoritarias. En efecto, señala el art. 3.2 LODR, que «la autoridad gubernativa protegerá las reuniones y manifestaciones frente a quienes traten de impedir, perturbar o menoscabar el lícito ejercicio de este derecho». En este sentido, los organizadores o promotores, en el escrito de comunicación previa de las reuniones y manifestaciones en lugar de tránsito público, pueden indicar las «medidas de seguridad...que se soliciten de la autoridad gubernativa» (art. 9.e).

Por lo demás, la presencia de delegados gubernativos en las reuniones en lugares cerrados (a los que no les está permitido intervenir en las discusiones o debates ni hacer uso de la palabra para advertir o corregir a los participantes) no puede tener otro sentido en la actualidad, al margen de cuál sea la procedencia histórica de esa previsión normativa, que «no se entorpezca por nadie el libre ejercicio del derecho de reunión» (TORRES MURO) (18).

La acción positiva que debe dispensar la autoridad gubernativa a quienes pretenden ejercitar su derecho de reunión y manifestación, se complementa con la protección penal. En efecto, la aprobación de la Constitución de 1978 obligó, en 1980, a poner en sintonía con sus previsiones la regulación de los delitos cometidos con ocasión del ejercicio de los derechos de la persona reconocidos por las leyes (en concreto el derecho de reunión y manifestación). Este es el sentido que debe atribuirse a la nueva redacción de los arts. 166 y 195 Código Penal, tras la LO 4/1980, de 21 de mayo, de reforma del Código Penal en materia de delitos relativos a las libertades de expresión, reunión y asociación (19).

h) *Protección jurisdiccional del ejercicio del derecho de reunión y manifestación.*

A estas alturas de la exposición puede afirmarse sin exageración alguna que el ejercicio del derecho de reunión y manifestación resulta ampliamente protegido en nuestro ordenamiento jurídico como consecuencia de la eficacia inmediata y directa de la regulación constitucio-

(18) TORRES MURO, ob. cit., pág. 160.

(19) Un comentario crítico a esta tipificación por considerarlo innecesario en J.L. MANZANARES SAMANIEGO, ob. cit.

nal, puesto que no es un derecho de configuración legal (STC 59/1990, de 20 de marzo). Su ejercicio no está sujeto a autorización previa. Sólo las reuniones o manifestaciones celebradas en lugares de tránsito público deben ser *comunicadas previamente* a la Autoridad administrativa, al objeto de que ésta pueda adoptar las medidas pertinentes para posibilitar tanto el ejercicio en libertad del derecho como la protección de los derechos y bienes de titularidad de terceros.

En estos supuestos, la Autoridad administrativa puede *prohibirlas* («cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes», supuesto contemplado en el art. 21.2 CE) o proponer la *modificación* de «la fecha, lugar, duración o itinerario de la reunión o manifestación» (art. 10 LODR). La correcta utilización de esta potestad administrativa, que tan incisivamente puede incidir en el ejercicio de este derecho fundamental, está sujeta a posterior control judicial, a través del procedimiento sumarísimo previsto en el art. 7.6 LPJDF al que remite el art. 11 LODR. Se trata de un procedimiento en sí mismo especial dentro de la garantía contencioso-administrativa específica de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales.

Ya he notado, al inicio de estas páginas, cómo una muestra de la importancia atribuida al derecho de reunión y manifestación lo constituye su inclusión en la primera lista reducida de derechos susceptibles de protección jurisdiccional al amparo de lo dispuesto en el art. 1.2 LPJDF. En efecto, como ha recordado LORENZO MARTÍN RETORTILLO (20), se trataba, en aquellos momentos iniciales de puesta a punto del entramado constitucional, de «tener previsto a toda costa un cauce jurisdiccional eficaz para la garantía de los derechos fundamentales». En esa primera lista de derechos fundamentales protegibles mediante un procedimiento contencioso-administrativo especial están las aspiraciones más sentidas» de entre la lista definitiva de los derechos que plasmará el texto constitucional.

La garantía judicial es bien sencilla y rápida. Señala el art. 11 LODR que cuando los organizadores o promotores de una reunión o manifestación en un lugar de tránsito público no estén de acuerdo con su prohibición o con la modificación propuesta (adoptada por resolución motivada que debe notificarse en el plazo máximo de cuarenta y ocho horas a contar desde el momento en el que se haya efectuado la comunicación previa de la reunión o manifestación), podrán interponerse recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia (antes Audiencia Territorial), en el plazo de cuarenta y ocho horas, trasladando copia de dicho recurso debidamente registrada a la autoridad

(20) LORENZO MARTÍN RETORTILLO, «Eficacia...», pág. 605.

gubernativa con el objeto de que aquélla remita inmediatamente el expediente al Tribunal. El recurso se tramitará de conformidad con el procedimiento previsto en el art. 7.6 LPJDF. Según dispone este precepto

«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 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»

Como puede constatarse, se trata de un procedimiento sumarísimo que tiene por finalidad que el Tribunal se pronuncie sobre la decisión gubernativa antes de la fecha para la que estaba convocada la reunión o manifestación, objetivo absolutamente posible cuando se trate de convocatorias ordinarias (10 días de antelación como mínimo de la comunicación previa), no así en los supuestos de convocatorias urgentes (24 horas), dada la perentoriedad del plazo prevista para la comunicación. Los requisitos de este procedimiento especialísimo son los siguientes:

— la *legitimación activa* corresponde a «los organizadores o promotores de la reunión».

— el *plazo de la interposición*, 48 horas desde la notificación de la prohibición o modificación de las condiciones de ejercicio de la manifestación.

— *Organo judicial competente* para conocer: el Tribunal Superior de Justicia que lo sea del lugar donde pretenda celebrarse la reunión o manifestación.

— *Otros requisitos procesales*: presentación de una copia del recurso «debidamente registrada» a la Autoridad gubernativa. Esta debe remitir «inmediatamente» el expediente administrativo al Tribunal. El pronunciamiento judicial previo a la fecha de celebración de la reunión/manifestación dependerá en buena medida de la doble diligencia que exige esta previsión: la de los recurrentes al no dilatar el plazo de presentación a la Autoridad administrativa, y la de ésta, al remitir de modo «inmediato» el expediente administrativo a la Sala.

— *Plazo para dictar sentencia*: dentro del plazo improrrogable de cinco días desde la presentación del recurso.

— *Procedimiento*: el Tribunal, poniendo de manifiesto el expediente (lo que hace absolutamente necesario que la remisión del expediente por la Autoridad administrativa sea efectivamente «inmediata») convoca a una audiencia al Abogado del Estado (que defenderá lógicamente la

posición de la Administración), al Ministerio Fiscal (que debe defender, de acuerdo con su configuración constitucional, «la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley») y a los recurrentes, audiencia en la que, de manera contradictoria, oír a todos los personados y dictará la sentencia en la que decidirá sobre el mantenimiento o revocación de la prohibición o de las modificaciones propuestas.

— *Recursos contra la sentencia*: no cabe recurso alguno (art. 7.6, *in fine* LPJDF), salvo, claro está, el recurso de amparo constitucional. Esto es, a diferencia de las demás sentencias recaídas en el procedimiento especial de protección jurisdiccional de derechos fundamentales, susceptibles todas ellas de casación (antes de apelación), en los supuestos previstos en el art. 93 y ss. LJCA, las sentencias dictadas al amparo del art. 7.6 LPJDF no son susceptibles de recurso de casación como expresamente establece ahora el art. 93.2.c LJCA, tras la reforma procesal aprobada por la ley 10/1992. Exclusión que si tiene su lógica —como ha puesto de manifiesto TORRES MURO (21)— dado que la sentencia del Tribunal Supremo siempre llegaría con posterioridad a la fecha comunicada para la celebración de la manifestación, perdiendo parte de su sentido la garantía judicial, «impide que se forme jurisprudencia al respecto, lo que quizás resultase útil para unificar los criterios de los diferentes Tribunales Superiores».

Las características singulares del procedimiento especial de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, acentuadas estas especialidades en cuanto al procedimiento previsto en el art. 7.6 LPJDF, constriñe (así lo ha reiterado constantemente la jurisprudencia) la amplitud de la función judicial revisora de la decisión gubernativa. En efecto, la sentencia debe limitarse al «mantenimiento o revocación de la prohibición o de las modificaciones propuestas», sin posibilidad, por tanto, de otros fallos, como por ejemplo, pronunciamientos sustitutivos de la decisión gubernativa, que aquí no tienen encaje (así, estableciendo itinerarios alternativos a los propuestos por la autoridad administrativa). Esta afirmación puede parecer rígida y desmentida por la praxis de ciertas Salas de lo Contencioso que aprovechan la comparecencia múltiple que brinda el trámite de audiencia para concluir con fórmulas negociadas que suponen verdaderas alternativas a los itinerarios propuestos por la autoridad gubernativa. La viabilidad de esta práctica debiera tener presente las limitaciones legales impuestas a este tipo de fallos. La cualificación jurídica de todos quienes comparecen en ese trámite de audiencia

(21) TORRES MURO, ob. cit. pág. 166.

(Ministerio Fiscal, Abogado del Estado, los promotores y la misma Sala) no debe hacer olvidar que las cuestiones relativas a la regulación del tráfico y a la seguridad vial, por su carácter técnico, escapan de su dominio profesional. No obstante lo dicho, no pueden descartarse, en abstracto, fallos que contengan anulaciones parciales de las modificaciones acordadas por la autoridad gubernativa (por ejemplo la prohibición —entre las modificaciones gubernativas introducidas— de portar una pancarta con una determinada leyenda o la de corear una determinada consigna).

Por lo demás, en cuanto al fondo del asunto —mantenimiento de la prohibición o modificación gubernativa de la reunión o manifestación— deben tenerse en cuenta las consideraciones hechas en cuanto al supuesto que autoriza la prohibición o la modificación de su ejercicio.

La configuración de este procedimiento de protección del ejercicio del derecho de reunión y manifestación constituye una manifestación específica del proceso de «desadministrativización» de la práctica de algunos derechos y libertades fundamentales, al que se ha referido Lorenzo MARTÍN RETORTILLO (22), incrementando, por el contrario, la nota «judicializadora». La garantía última del ejercicio del derecho de reunión y manifestación, como la de los demás derechos fundamentales queda depositada en los Tribunales.

i) *La responsabilidad administrativa derivada del ejercicio del derecho de reunión y manifestación.*

La aprobación de la polémica L.O. 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana ha sido aprovechada para regular distintos supuestos de responsabilidad administrativa derivada o conexas con el ejercicio del derecho de reunión y manifestación, no contemplados en la LODR y cuyo fundamento jurídico ha venido amparándose hasta la LOSC en la vieja Ley de Orden Público de 1959. En efecto, el art. 23.c) LOSC tipifica como infracción administrativa grave a los efectos de dicha ley:

«La celebración de reuniones en lugares de tránsito público o de manifestaciones, incumpliendo lo preceptuado en los arts. 8, 9, 10 y 11 de la Ley Orgánica 9/1983, reguladora del derecho de reunión, cuya responsabilidad corresponde a los organizadores o promotores, siempre que tales conductas no sean constitutivas de infracción penal».

(22) Lorenzo MARTÍN RETORTILLO, «Eficacia...», pág. 611.

De la remisión a dichos artículos de la LODR resulta un supuesto de responsabilidad *administrativa* en el que incurren los organizadores y promotores de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones. Es absolutamente criticable la fórmula utilizada para tipificar este ilícito administrativo, pues existe una absoluta falta de precisión en el tipo (23). Ningún sentido tiene la remisión al art. 11 LODR, pues en él se regula el recurso especialísimo contra las resoluciones gubernativas que prohiban o modifiquen el ejercicio del derecho con remisión al art. 7.6 LPJDF. Tampoco la tiene la referencia al art. 10, norma atributiva de una potestad administrativa (prohibir o modificar reuniones o manifestaciones en los supuestos que proceda). Tiene más sentido la remisión a los arts. 8 y 9 LODR pero, como queda dicho la indeterminación del tipo no puede ser más criticable, pues necesita de reinterpretaciones constantes. ¿Acaso la comunicación previa realizada con más de treinta días constituye una infracción grave? ¿O lo será comunicar la convocatoria de una manifestación con tan solo veinticuatro horas cuando no existan «causas extraordinarias y graves que justifiquen la urgencia»? Parece defendible que sólo la no comunicación previa de la celebración de una reunión en lugares de tránsito público o de manifestación en el plazo mínimo de 10 días constituye un ilícito administrativo grave (art. 8 LODR).

La remisión al art. 9 LODR es también paradójica. ¿Constituye falta grave olvidarse de concretar la «duración prevista», o el «domicilio» de los organizadores? Parece lógico pensar que lo que quiso tipificar el legislador (con una pésima técnica como se ve) es, por ejemplo, la alteración del itinerario previamente comunicado, o la no adopción de las medidas de seguridad comunicadas, o la celebración de una reunión manifestación prohibida expresamente, etc. Pero esto son reconstrucciones de la *voluntas legis* que no resisten el más mínimo análisis desde el punto de vista de las exigencias del principio de legalidad de las infracciones, dada la absoluta indeterminación de las conductas ilícitas (la garantía material que supone la necesaria «predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones», como ha precisado entre otras la STC 219/1989, de 21 de diciembre, F.J. 2).

Recuérdese ahora que al referirme a las consecuencias de la falta de comunicación previa he sostenido que el art. 23.c) LOSC ha derogado materialmente el art. 168 Código Penal por las razones allí expuestas a las que ahora me remito. En ese momento he advertido que debieran recibir un trato diferenciado la falta de comunicación previa (requisito

(23) Un análisis muy crítico del sistema de infracciones y sanciones de la LOSC en BARCELONA LLOP, ob. cit.

indispensable para el ejercicio válido del derecho de reunión/manifestación) del incumplimiento de los requisitos exigidos en el escrito de comunicación (que sólo acarrearán la prohibición si la falta de alguno de los requisitos del escrito impide a la Autoridad Administrativa ejercer su función preventiva y armonizadora del ejercicio de los derechos fundamentales).

Téngase en cuenta, además, que la infracción tipificada, entre otras, en el art. 23.c) LOSC, podrá ser considerada *muy grave* «teniendo en cuenta la entidad del riesgo producido o del perjuicio causado, o cuando supongan atentado contra la salubridad pública, hubieren alterado el funcionamiento de los servicios públicos, los transportes colectivos o la regularidad de los abastecimientos o se hubieren producido con violencia o amenaza colectivas».

Pero junto a esta responsabilidad administrativa de los organizadores y promotores, existen en la LOSC otras dos infracciones susceptibles de aplicarse a conductas realizadas por éstos o por terceros participantes con ocasión del ejercicio del derecho de reunión y manifestación. Me refiero al párrafo 23.g) («La provocación de reacciones en el público que alteren o puedan alterar la seguridad ciudadana») o la del párrafo 23.m) («Originar desórdenes graves en las vías, espacios o establecimientos públicos o causar daños graves a los bienes de uso público, siempre que no constituya infracción penal»).

j) *La responsabilidad civil derivada de los daños causados con ocasión del ejercicio del derecho de reunión y manifestación.*

La celebración de reuniones y manifestaciones en lugares de tránsito público, además de ocasionar «molestias» a terceros no participantes derivadas de la limitación de la libertad de circulación, suelen ocasionar, con más frecuencia de lo que sería deseable, daños personales y materiales, a esos mismos terceros, o a las propiedades públicas.

Cuando esos daños se producen el criterio de la responsabilidad civil general por daños recogido en el art. 1902 Código Civil no se ve recordado en su virtualidad puesto que el ejercicio de un derecho fundamental jamás ampara la producción de daños a terceros. La cuestión no plantea problemas de orden dogmático, sino dificultades de tipo práctico, que no son otras que la identificación de los autores de los daños, puesto que en la generalidad de los casos, esos daños se producen en circunstancias tumultuarias y de alteración de la seguridad pública.

Cuestión distinta es la responsabilidad civil específica que puede recaer en los organizadores y promotores de la reunión o manifiesta-

ción, así como la posible responsabilidad patrimonial de la Administración encargada de la seguridad pública al no haber dispuesto los medios necesarios para proteger tanto las reuniones y manifestaciones mismas (a quienes ejercitan el derecho), como los bienes y derechos de quienes no se reúnen o manifiestan.

En cuanto a la primera de las cuestiones (responsabilidad civil de los organizadores y promotores) debe tenerse en cuenta que, según el art. 4.2 LODR, son responsables «del buen orden de las reuniones y manifestaciones» para lo que deben «adoptar las medidas para el adecuado desarrollo de las mismas», medidas de seguridad adoptadas por los organizadores que deben especificarse en la comunicación previa dirigida a la Autoridad gubernativa de conformidad con el art. 9.e) LODR. Si las medidas necesarias escapan a las posibilidades de la propia organización convocante, el escrito de comunicación deberá especificar las medidas «que se soliciten de la autoridad gubernativa» (art. 9.e) LODR).

Los organizadores y promotores (al margen de los supuestos de la responsabilidad subjetiva en que puedan incurrir cuando sean ellos personalmente los autores materiales de los daños) no tienen sin embargo una genérica responsabilidad civil objetiva por los daños que los participantes causen a terceros, a no ser que «hayan omitido la diligencia razonablemente exigible para prevenir el daño causado». Si este es el caso, «responderán civilmente» de ellos (art. 4.3 LODR). La limitación es importante, porque si se hubiera configurado de otra manera esta responsabilidad (por ejemplo, el reconocimiento de una «responsabilidad objetiva» de los organizadores y promotores), desligada del comportamiento y de las medidas adoptadas por los organizadores, podría encubrir una limitación indirecta del ejercicio del derecho de reunión y manifestación que violaría su contenido esencial.

No obstante, a la vista de la frecuencia con la que se producen daños en las manifestaciones convocadas por las mismas personas y organizaciones, tal vez fuera bueno plantearse, como una alternativa a la prohibición pura y simple (con sus inevitables círculos viciosos, provocación-reacción-provocación), la posibilidad de exigir pólizas de responsabilidad para hacer frente a los daños que se ocasionen por los manifestantes tanto en las personas como en los bienes públicos o de los particulares. La exigencia, abstractamente considerada, constituye un requisito añadido a los legalmente establecidos en el art. 9 LODR y como tal restrictiva del ejercicio del derecho de reunión, y por ello, simplemente inconstitucional. Pero, valorada en el caso concreto, pudiera constituir una de las medidas adoptadas por la autoridad gubernativa para la «protección de los derechos y bienes de titularidad de terceros»

(uno de los objetivos que cumple la intervención gubernativa en relación con las reuniones y manifestaciones en lugares de tránsito como ha señalado la STC 59/1990, de 29 de marzo), alternativa a la pura prohibición, cuya oportunidad y proporcionalidad podría el Tribunal fiscalizar. Esta posibilidad se viene exigiendo por algunas autoridades gubernativas, sin que, en lo que conozco haya suscitado el rechazo de los Tribunales.

Respecto a la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, ésta puede nacer tanto por omisión (no haber adoptado las medidas de seguridad necesarias para proteger el derecho de quienes se reúnen o manifiestan así como a las personas y a sus bienes que no lo hacen, arts. 3.2 y 5.b LODR) como por acción (excesos en las actuaciones encaminadas a restablecer el orden público alterado, arts. 16 y 17 LOSC). Uno y otro supuestos son reconducibles y encajan dentro de la cláusula genérica de responsabilidad patrimonial de la Administración consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos (art. 106 CE y ahora en los arts. 139 y ss. LRJAP). No es ésta la ocasión para recordar los requisitos de esta responsabilidad objetiva si bien no será extraño que junto a los problemas que plantea la determinación de la misma, existan dificultades añadidas en los casos de responsabilidad concurrente de varias Administraciones Públicas, extremo sobre el que la doctrina (24) ha llamado recientemente la atención y que ha recibido su consagración legal en el art. 140 LRJAP, si bien limitada (cuando la actuación dañosa resulte de una actuación derivada de un previo convenio).

BIBLIOGRAFÍA

— BARCELLONA LLOP, J., «Las infracciones y sanciones administrativas en la Ley Orgánica 1/1992, sobre protección de la Seguridad Ciudadana. Algunos aspectos problemáticos», en *Seguridad ciudadana*, Ed. Trotta, Madrid, 1993.

— EMBID IRUJO, A., «El derecho de reunión y su protección. Referencia especial a la protección judicial», RAP, 100-102 (1983), Vol. I.

— EMBID IRUJO, A., *Ordenanzas y reglamentos municipales en el Derecho español*, Madrid, 1978.

— GARCÍA-ESCUADERO y B. PENDAS, «Régimen jurídico del derecho de reunión», RDP (UNED), 22 (1986), págs. 195-219.

(24) Por todos S. MUÑOZ MACHADO, La responsabilidad.

— GIL IBÁÑEZ, J.L. «El derecho de reunión en la jurisprudencia constitucional», *Actualidad Administrativa*, 9 (1993), XIII. pág. 145-155.

— HINOJOSA SEGOVIA, R., «La protección jurisdiccional del derecho de reunión en el ordenamiento español», *REDC*, 28 (1990), págs. 177-204.

— LÓPEZ PELLICER, J.A. «La libertad de circulación y sus límites en el ámbito de la ordenación vial», en *XIII Jornadas de Estudios* organizadas por la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado con el título *Los derechos fundamentales y libertades públicas*, Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica, Madrid, 1993, Vol. II, págs. 1.121-1.133.

— MANZANARES SAMANIEGO, J.L., *Estudio de la Ley Orgánica 4/1980, de 21 de mayo, de reforma del Código Penal en materia de delitos relativos a las libertades de expresión, reunión y asociación*, Madrid, 1982.

— MARTÍN RETORTILLO, LORENZO, «Eficacia y Garantía de los derechos fundamentales», en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*. Tomo II, Civitas, Madrid, 1991, págs. 585-633.

— P. MENÉNDEZ GARCÍA, *Las potestades administrativas de dirección y de coordinación territorial*, Civitas, Madrid, 1993.

— MUÑOZ MACHADO, S., *La responsabilidad civil concurrente de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 1992.

— ORTS BERENGUER, «Reuniones y manifestaciones ilícitas», en COBO DEL ROSAL (dir.) y BAJO FERNÁNDEZ (coord.), *Comentarios a la legislación penal, Tomo II. El Derecho Penal del Estado democrático*, Madrid, 1983.

— SANTAMARÍA PASTOR, J.A., «Comentario al artículo 21», en GARRIDO FALLA (dir.), *Comentarios a la Constitución*, 2.^a Ed., Madrid, 1985.

— SORIANO DÍAZ, R., «Artículo 21. Derecho de reunión», en ALZAGA, O. (dir.), *Comentarios a la Constitución*, Tomo II, arts. 10 al 23, Madrid, 1983.

— TORRES MURO, I., *El derecho de reunión y manifestación*, Civitas, Madrid, 1991.