

# LA PROTECCION JURISDICCIONAL DEL DERECHO DE REUNION EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL (\*)

RAFAEL HINOJOSA SEGOVIA

**SUMARIO:** I. PLANTEAMIENTO DEL TEMA.—II. EL DERECHO DE REUNIÓN:—III. LA ESPECIAL PROTECCIÓN PROCESAL DEL DERECHO DE REUNIÓN: A) *Concepto, naturaleza y fundamento*; B) *Regulación legal*; C) *Régimen jurídico*: a) *Requisitos*; b) *Procedimiento*: 1. Presupuestos. 2. Iniciación. 3. Admisión. 4. Traslado del expediente. 5. Instrucción y formalización. 6. Terminación; c) *Efectos*.—IV. CONCLUSIÓN.

## I. PLANTEAMIENTO DEL TEMA

Tres son las razones que nos han llevado a la elección de este tema: su actualidad, lo reciente de su regulación y la ausencia —salvo error u omisión por nuestra parte— de trabajos monográficos sobre la materia.

En primer lugar, son por todos conocidas las continuas alteraciones de orden público que se realizan por el inadecuado ejercicio de este derecho. Piénsese, por ejemplo, en los graves trastornos que sufre la vida ciudadana con motivo de manifestaciones que, si bien están oficialmente autorizadas, son desvirtuadas por la irresponsable conducta de algunos sujetos.

En segundo término, la normativa de esta materia es relativamente moderna (Ley Orgánica de 15 de julio de 1983), lo que añade un punto más de interés y de dificultad a este estudio por la ausencia de bibliografía específica sobre el mismo.

Igualmente, y ello unido intrínsecamente a lo anterior, subrayar la ausencia de trabajos que se planteen una orientación sistemática —tanto desde el punto de vista material como procesal— de este tema.

---

(\*) Comunicación al Congreso Internacional de Derecho Procesal con ocasión del noveno centenario de la Universidad de Bolonia sobre la protección jurisdiccional de los derechos humanos a nivel nacional e internacional.

Así pues, la finalidad de esta Comunicación es simplemente la de ofrecer una información ordenada y crítica de esta cuestión, como expondremos a lo largo de estas páginas.

El trabajo se divide en dos partes fundamentales: «El derecho de reunión» (desde una vertiente sustantiva) y «La especial protección procesal del derecho de reunión», ambos aspectos contemplados desde el punto de vista del ordenamiento jurídico español, todo ello sin olvidar la trascendencia de la protección internacional de este derecho.

## II. EL DERECHO DE REUNION

Hasta la Constitución liberal de 1 de junio de 1869 no se constitucionaliza el derecho de reunión en nuestro ordenamiento, aunque de una forma restrictiva (1).

El derecho de reunión fue regulado, específicamente, por una Ley de 15 de junio de 1880 (2), conforme al art. 13 de la Constitución de 1876 (3), que establecía un régimen de comunicación por escrito a la autoridad gubernativa.

La Constitución de la Segunda República, de 9 de diciembre de 1931, incorporó esta libertad a su artículo 38:

«Queda reconocido el derecho de reunirse pacíficamente y sin armas.

Una ley especial regulará el derecho de reunión al aire libre y el de manifestación.»

Sin embargo, se mantuvo en vigor la Ley de 1880.

Durante el pasado régimen, surgido tras la guerra civil, el art. 16 del Fuero de los Españoles, de 17 de julio de 1945, establecía:

(1) Artículo 17:

«Tampoco podrá ser privado ningún español: (...) Del derecho de reunirse pacíficamente (...).»

Artículo 18:

«Toda reunión pública estará sujeta a las disposiciones generales de policía. Las reuniones al aire libre y las manifestaciones sólo podrán celebrarse de día.»

(Se copian los textos legales por la dificultad que puede representar para el lector no español su conocimiento.)

(2) Véase, sobre esta Ley, NICOLÁS PÉREZ SERRANO, *Tratado de Derecho político*, Ed. Civitas, Madrid, 1976, p. 668.

(3) «Todo español tiene derecho: (...) De reunirse pacíficamente (...).»

«Los españoles podrán reunirse y asociarse libremente para fines lícitos y de acuerdo con lo establecido por las leyes.»

La Ley de 1880 siguió en vigor durante esa época, aunque con la importante limitación de la Orden Circular de 20 de julio de 1939 de la Subsecretaría del Interior, que sometía a autorización previa del ministro de la Gobernación todas las reuniones y manifestaciones (regla 1.<sup>a</sup>), con la sola excepción de las que celebraran, conforme a sus Estatutos, las Asociaciones legítimamente establecidas, sin perjuicio de la facultad gubernativa para restringir el ejercicio del derecho de asociación y las procesiones del culto católico (regla 2.<sup>a</sup>). Orden que fue complementada por otra de 9 de mayo de 1940 del Ministerio de la Gobernación (4).

En el tránsito de la reforma política democrática se vino a regular esta libertad fundamental con la Ley 17/1976, de 29 de mayo, de normas reguladoras del derecho de reunión, que vino a reformar y restablecer el ejercicio de este derecho. La nueva Ley, reconociendo las excelencias de la de 1880, tiene en cuenta las nuevas exigencias que derivan de una «sociedad urbana y tecnológica», según dice su Preámbulo. Desde luego, supone una liberalización respecto del régimen precedente (5).

Esta Ley impone un sistema de «comunicación previa» a la autoridad gubernativa (gobernadores civiles) para la celebración de una reunión pública en lugar cerrado (art. 4.<sup>o</sup>) y también una «autorización previa» para la reunión en «lugar abierto al uso público».

(4) En la primera se decía:

«1.<sup>a</sup> La celebración de reuniones y manifestaciones requiere la autorización del Ministerio de la Gobernación, la cual deberá solicitarse con la debida antelación, por conducto del gobernador civil de la provincia, expresando el objeto del acto, oradores que se propusiesen intervenir en el mismo y temas que hubiesen de tratar. Los gobernadores civiles elevarán estas peticiones al Ministerio debidamente informadas.»

En la segunda se decía:

«1.<sup>a</sup> La celebración de reuniones y de manifestaciones sigue sujeta en primer término al requisito de autorización ministerial prevenida en la Orden-circular de la Subsecretaría del Interior de 20 de julio de 1939. Las solicitudes se tramitarán por los Gobiernos civiles y por la Subsecretaría de la Gobernación, sin que se consideren exceptuados de dicho requisito de autorización más que los casos mencionados en la regla segunda de la citada Orden-circular.»

(5) JOSÉ ALMAGRO NOSETE, *Consideraciones de Derecho procesal*, Librería Bosch, Barcelona, 1987, p. 397.

La Constitución española de 1978 vino a regular este derecho en su artículo 21:

«1. Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas (6). El ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa.

2. En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público con peligro para personas o bienes» (7).

Al ser la Ley de 1976 anterior a la Constitución, se produce una discordancia entre ésta y aquélla, que da lugar a diversas sentencias del Tribunal Constitucional, especialmente la Sentencia 36/1982, de 16 de junio, que vino a interpretar y anular parte de aquella Ley:

«(...) debe entenderse, en el orden sustantivo, que el derecho de reunión, regulado en el art. 21 de la Constitución española —por su condición de norma superior y posterior—, ha derogado al de la misma especie de dicha Ley 17/1976, por ser incompatibles entre sí, pero sin que suceda lo mismo con el aspecto adjetivo, constituido por las pautas procesales que servían en esta última de cauce funcional y legitimador de los actos de los poderes públicos y de los ciudadanos para poder ejercitar dicho derecho, y que derivan como necesari-

(6) De este derecho no sólo gozan los españoles, sino también los extranjeros, en base al art. 7 de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, de Derechos y Libertades en España de los extranjeros, que establece:

«Los extranjeros podrán ejercitar el derecho de reunión, de conformidad con lo dispuesto en las normas que lo regulan, siempre que se hallen legalmente en territorio español. Para poder promover la celebración de reuniones públicas en local cerrado o en lugares de tránsito público, así como manifestaciones, los extranjeros deben tener la condición legal de residentes 'y solicitar del órgano competente su autorización' (declarado inconstitucional y, por tanto, nulo ese inciso por Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 115/1987, de 7 de julio), el cual podrá 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.»

(7) Sobre este artículo, véanse O. ALZAGA VILLAMIL, *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*, Ed. del Foro, Madrid, 1978, pp. 223-228; SILVIO BASILE, *La Constitución española de 1978*. Estudio sistemático dirigido por los profesores ALBERTO PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA, Ed. Civitas, Madrid, 1980, pp. 307-310; J. A. SANTAMARÍA, *Comentarios a la Constitución* dirigidos por F. GARRIDO FALLA, Ed. Civitas, 2.ª ed. (ampliada), Madrid, 1985, pp. 411-424; R. SORIANO DÍAZ, *Comentarios a las leyes políticas* dirigidos por O. ALZAGA VILLAMIL, t. II, Ed. Edersa, Madrid, 1984, pp. 567-597.

rias de la exigencia de la comunicación previa, y de la potestad o facultad atribuidas a la autoridad de prohibir dichas reuniones en las circunstancias indicadas, pues al no regularlas el art. 21, en el futuro habrá de acudir, para determinar los aspectos no contemplados en él, al cauce de los artículos 53.1 y 81 de la Constitución, creando la oportuna Ley Orgánica (8); mas al no haberse utilizado por el legislador hasta el presente, debe suplirse el vacío legislativo para no hacer ineficaz el derecho con la aplicación de la legislación preconstitucional específica, de forma literal, o ajustándola, *mutatis mutandis*, a las disposiciones o principios que surgen de la Constitución, y cuyo contenido pudiera aceptar el hipotético legislador postconstitucional» (fund. juríd. 3.º).

Como consecuencia de esa doctrina del Tribunal Constitucional, se promulga la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, del Derecho de Reunión (LODR); «manifestación primordial de los derechos fundamentales, como derecho público subjetivo», según señala su Preámbulo. En el mismo se dice que: «Tras la entrada en vigor de la Constitución, que consagra la libertad de reunión, se hace necesaria una regulación de dicho derecho con carácter general, modificando el ordenamiento jurídico en todo aquello en que no esté de acuerdo con los mandatos constitucionales, especialmente el que determina que el ejercicio del derecho de reunión no necesitará autorización previa. En definitiva, la presente Ley Orgánica pretende regular el núcleo esencial del derecho de reunión, ajustándolo a los preceptos de la Constitución.»

Esta Ley deroga la de 1976 y elimina el sistema preventivo de autorizaciones (art. 21.1 de la Constitución) para el ejercicio de este derecho, exigiéndose una comunicación previa por escrito a la autoridad gubernativa (se entiende gobernador civil o delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas uniprovinciales) (9) cuando se trate de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones (arts. 8 a 11 de la LODR) (10).

(8) Así el fundamento jurídico 9.º:

«(...) aunque la base de esta resolución sean normas preconstitucionales provisionales, que el legislador debiera sustituir, para que el art. 21 de la Constitución, regulador del importante derecho de reunión, se complemente por normas orgánicas postconstitucionales que desarrollen adecuadamente y faciliten lo más posible su realización.»

(9) Llegamos a esa conclusión, aunque la Ley actual lo elude, pues sólo habla de «autoridad gubernativa», en base a los siguientes argumentos:

1.º El art. 17 del Real Decreto 3.117/1980, de 22 de diciembre, que regula el Estatuto de los Gobernadores Civiles, dice:

Por reunión, a los efectos de esta Ley (art. 1.º), se entiende la concurrencia concertada y temporal de más de veinte personas, con finalidad determinada. Considerándose como ilícitas las que así estén tipificadas por las leyes penales.

Según el art. 2 de la LODR, quedan fuera del ámbito de la ley una serie de reuniones:

- a) Las que celebren las personas físicas en sus propios domicilios.
- b) Las que celebren las personas físicas en locales públicos o privados por razones familiares o de amistad.

---

«El gobernador civil asumirá asimismo en la provincia las siguientes funciones:

a) Velar por el ejercicio de los derechos y libertades públicas reconocidas y amparados por la Constitución (...).

c) Mantener el orden público y proteger a las personas y bienes mediante el ejercicio de las competencias que le atribuye la legislación vigente (...).»

El art. 11 de la Ley 17/1983, de 16 de noviembre, sobre Regulación de la figura del delegado del Gobierno, señala:

«El delegado del Gobierno podrá asumir y ejercer las funciones propias del gobernador civil de la provincia en que radique su sede cuando así se determine en el Real Decreto de nombramiento. En todo caso, en las Comunidades Autónomas uniprovinciales, el delegado del Gobierno asumirá y ejercerá las funciones que las leyes y demás normas vigentes atribuyen al gobernador civil.»

2.º El art. 5.1 de la Ley de 1976, reguladora del derecho de reunión, se refería a tal autoridad:

«1. Para celebrar una reunión en lugar abierto al uso público se requerirá la autorización previa del gobernador civil de la provincia.»

(10) La Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 36/1982, de 16 de junio, en su fundamento jurídico 6.º señala:

«El derecho de reunión, como todo derecho fundamental, tiene sus límites, por no ser un derecho absoluto e ilimitado. Es, indudablemente, un derecho subjetivo de ejercicio colectivo, que al ser realizado, incide en el derecho y en los intereses de otros ciudadanos y en la utilización exclusiva de bienes públicos, posibilitando, a veces, la alteración de la seguridad ciudadana y del orden general, que corresponde garantizar y salvaguardar al poder público. El carácter preeminente de estos valores afectados exige, en una sociedad democrática, que la Constitución conceda poderes a la autoridad para imponer al ciudadano el deber de comunicar con antelación razonable, como requisito indispensable de la proyectada reunión, para poder conocer su alcance y determinar la procedencia de previas averiguaciones, facilitar el uso del lugar o modificar su emplazamiento y tomar las medidas de seguridad que fueren precisas, otorgándole, además, la facultad de prohibirla si concurren las circunstancias que constitucionalmente así lo determinan.»

c) Las que celebren los partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, sociedades civiles y mercantiles, asociaciones, corporaciones, fundaciones, cooperativas, comunidades de propietarios y demás entidades legalmente constituidas en lugares cerrados, para sus propios fines y mediante convocatoria que alcance exclusivamente a sus miembros o a otras personas nominalmente invitadas.

d) Las que celebren los profesionales con sus clientes en lugares cerrados para los fines propios de su profesión.

e) Las que se celebren en unidades, buques y recintos militares, a las que se refieren las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas, que se regirán por su legislación específica (11).

La ley distingue, frente a esas reuniones que el artículo 2 excluye de las prescripciones de la misma, y que Sánchez Agesta considera como privadas (12), las públicas, ya sean en lugar cerrado (cap. III), ya en lugares de tránsito público y manifestaciones (cap. IV).

Las primeras —las reuniones que se celebren en lugares cerrados— no tienen limitación, mientras las segundas —reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones— tienen un régimen de comunicación (art. 8 de la LODR, al que aludiremos posteriormente).

Por su parte, las reuniones y manifestaciones que se producen con motivo de las campañas electorales quedan sometidas a un régimen propio, que regula la Ley Electoral (art. 54 de la misma) (13).

(11) La Ley 85/1978, de 28 de diciembre, de las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas, establece en su art. 180 lo siguiente:

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

(12) *Sistema político de la Constitución española de 1978*, 4.ª ed., Ed. Edersa, Madrid, 1985, p. 168.

(13) La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen General de Elecciones, en su art. 54 señala:

«1. La celebración de actos públicos de campaña electoral se rige por lo dispuesto en la legislación reguladora del derecho de reunión. Las atribuciones encomendadas a la autoridad gubernativa se entienden asumidas por las Juntas Electorales Provinciales.

2. Se mantienen, en todo caso, las atribuciones de la autoridad gubernativa respecto al orden público, y, con este fin, las Juntas deben informar a la indicada autoridad de las reuniones cuya convocatoria les haya sido comunicada.»

A las causas de suspensión de las reuniones y manifestaciones, y posterior disolución si procediere, alude el art. 5 de la Ley:

«La autoridad gubernativa suspenderá y, en su caso, procederá a disolver las reuniones y manifestaciones en los siguientes supuestos:

- a) Cuando se consideren ilícitas de conformidad con las leyes penales (14).
- b) Cuando se produzcan alteraciones del orden público, con peligro para personas y bienes (15).

---

(14) «Como el derecho de manifestación reconocido es el que se ejercita de modo 'pacífico y sin armas' (art. 21.1 de la Constitución y art. 1.1 de la Ley Orgánica de 15 de julio de 1983), se repuntan manifestaciones ilícitas aquellas a las que concurren personas con armas, artefactos explosivos u objetos contundentes o de cualquier otro modo peligrosos (art. 167.2.º del Código Penal), las cuales serán disueltas por la autoridad gubernativa [art. 5.a) de la Ley Orgánica de 15 de julio de 1983], sin perjuicio de la responsabilidad penal en que incurren los promotores o directores por no impedir las circunstancias determinantes de su ilicitud (art. 167.2, párrafo primero), y los asistentes portadores de armas o instrumentos peligrosos (art. 167.2, párrafo segundo).

Es suficiente cualquier clase de armas, y, por supuesto, no sólo las de fuego, ya que sus característica únicamente influyen en la penalidad (art. 167.2, párrafo último). Basta el porte, sin que se requiera hacer uso de ellas. Los portadores han de ser asistentes a la manifestación, no extraños que puedan sumarse a ellas por otros motivos, para interrumpirla, perturbarla o provocar su disolución» (Instrucción núm. 7/1987, de 24 de noviembre, de la Fiscalía General del Estado, sobre posición jurídica del Ministerio Fiscal ante determinados actos perturbadores del orden en vías públicas y espectáculos deportivos).

(15) «Se trata de manifestaciones lícitas *ab initio* o con ilicitud sobrevenida, pues, sobre todo la disolución, es indicativa de que ha comenzado a celebrarse. Dada la analogía de los términos de este art. 5.b) y de los empleados en el tipo de injusto que define el art. 169 del Código Penal, bien puede decirse que éste representa los efectos penales del incumplimiento de la orden de disolución motivada por alteraciones del orden público. Se sancionan en él tanto a los promotores y directivos de manifestaciones que no las disolvieren en el acto, a requerimiento de la autoridad o sus agentes, como a los que celebraren o intentaren celebrar de nuevo una manifestación prohibida o disuelta. Tiene este tipo penal la particularidad de que también constituye conducta antijurídica (art. 169, párrafo segundo) el hecho de que los meros asistentes no se retiren de la manifestación tras el requerimiento.

En conclusión, los límites aquí están constituidos por las alteraciones efectivas del orden público, con peligro potencial para personas y bienes, consecuencia lógica porque del 'buen orden' de las manifestaciones responden y garantizan los organizadores (art. 4.2.º de la Ley Orgánica de 15 de julio de 1983).»

Y continúa la Instrucción núm. 7/1987, de 24 de noviembre, de la Fiscalía General del Estado: «Si la perturbación del orden es noción que puede convertir la manifestación pacífica que discurra por las vías públicas en un acto penalmente ilícito, esa misma alteración del orden puede originar un delito de desórdenes cuando tenga lugar

c) Cuando se hiciese uso de uniformes paramilitares por los asistentes» (16).

Como se sabe, «es cierto que un ejercicio abusivo del derecho de manifestación (también de reuniones en lugares de tránsito público) puede desembocar en conducta penalmente ilícita, pues no se trata de un derecho absoluto e ilimitado. Su ejercicio se halla sujeto a limitaciones específicas derivadas de su necesaria coexistencia con el contenido de otros derechos igualmente fundamentales (17), y el radio en que se desenvuelve es amplio, pero no indefi-

en ciertos espacios de uso común, abiertos o cerrados, y particularmente en los espectáculos públicos, cualidad que concurre en los estadios construidos para la práctica del fútbol.»

(16) «Prohibición esta última que, a nuestro entender, carece de toda justificación objetiva. En la actualidad (entendemos que se refiere a los primeros años de la transición) tiene sentido, por el empleo que determinados grupos tendencial o realmente violentos han hecho de esta forma de reunirse. Pero en el futuro (actualmente), puede hallarse vacía de sentido, a más de comprender concentraciones absolutamente inocuas (por ejemplo —cita este autor—, de *boys scouts*)» (J. A. SANTAMARÍA, *op. cit.*, p. 425).

(17) «(...) En efecto, no existen derechos ilimitados. Todo derecho tiene sus límites, que, como señalaba este Tribunal en Sentencia de 8 de abril de 1981 (*Boletín Oficial del Estado* de 25 de abril) —se trataba del recurso de inconstitucionalidad promovido contra diversos preceptos del Real Decreto 17/1977, de 4 de marzo de dicho año, regulador del derecho de huelga y de los conflictos colectivos de trabajo—, en relación a los derechos fundamentales, establece la Constitución por sí misma en algunas ocasiones, mientras en otras el límite deriva de una manera mediata o indirecta de tal norma, en cuanto ha de justificarse por la necesidad de proteger o preservar no sólo otros derechos constitucionales, sino también otros bienes constitucionales protegidos.

Pues bien, hemos de afirmar que ni la libertad de pensamiento ni el derecho de reunión y manifestación comprenden la posibilidad de ejercer sobre terceros una violencia moral de alcance intimidatorio, porque ello es contrario a bienes constitucionalmente protegidos, como la dignidad de la persona y su derecho a la integridad moral (arts. 10 y 15 de la Constitución), que han de respetar no sólo los poderes públicos, sino también los ciudadanos, de acuerdo con los artículos 9 y 10 de la norma fundamental. Un límite de cada derecho es respetar el derecho de los demás, y aunque esta delimitación de esferas pueda ser de útil concreción en cada caso, tal dificultad no se presenta en el que es objeto de consideración, dada la claridad con que se observa que los derechos constitucionales invocados no pueden comprender actuaciones como las relatadas en los resultandos de hechos probados de las sentencias impugnadas» (Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 2/1982, de 29 de enero, fund. juríd. 5.º).

En el mismo sentido, la STC núm. 91/1983, de 7 de noviembre, fund. juríd. 3.º:

«Los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, y entre ellos el de reunión, no son derechos ilimitados, sino que encuentran sus límites en el derecho de los demás (art. 10 de la Constitución) y, en general, entre otros

nido (...). Así, eventuales comportamientos antijurídicos representan un obstáculo para la originación del derecho al prevalecer sobre él otros de mayor rango, como son la tutela de la persona o sus bienes o los valores esenciales para la sociedad, las instituciones o el Estado (el mantenimiento del orden público)» (18).

Por ello, las mismas sólo podrán ser prohibidas si la autoridad gubernativa considerase que existen razones fundadas de que puedan producirse alteraciones de orden público, con peligro para personas o bienes (en relación a lo que señala el art. 21.2 de la Constitución), o, en su caso, proponer la modificación de la fecha, lugar, duración o itinerario de la misma (art. 10 de la LODR) (19):

En este caso, si los organizadores o promotores no lo aceptaran (ya la prohibición o las modificaciones propuestas), podrán interponer un recurso contencioso-administrativo (art. 11 de la LODR).

Así, el libre ejercicio del derecho de reunión, según la Exposición de motivos de la Ley, se garantiza mediante «un procedimiento en sede judicial —al que nos referiremos en el epígrafe siguiente— de carácter sumario que evite las complejas tramitaciones administrativas que hacían ineficaz el propio ejercicio del derecho, de conformidad con lo establecido en reiterada jurisprudencia constitucional».

Por su parte, la Fiscalía General del Estado ha dictado la Instrucción número 7/1987, de 24 de noviembre, sobre posición jurídica del Ministerio Fiscal ante determinados actos perturbadores del orden en vías públicas y espectáculos deportivos.

Esa Instrucción surge como consecuencia de alteraciones del orden público, con motivo del ejercicio del derecho de reunión o manifestación, sobre todo en las grandes ciudades, por el grave trastorno que la reiteración de manifestaciones producen del tráfico ciudadano, y sobre todo «por las actitudes violentas que han alterado tan gravemente la paz y tranquilidad ciudadanas, y no sólo en las vías públicas de esas grandes ciudades (durante la celebración de manifestaciones autorizadas), sino también en determinados recintos deportivos», contrarios a toda convivencia democrática «en cuanto constitu-

---

bienes y derechos constitucionalmente protegidos, según hemos reiterado en diversas ocasiones (...).»

(18) Instrucción núm. 7/1987, de 24 de noviembre.

(19) Algún autor considera que esta limitación es inconstitucional al no estar recogida en la Constitución, pero en virtud del principio «de quien puede lo más, puede lo menos», entendemos que la prohibición justifica cualquier restricción menos intensa.

yen un ejercicio abusivo de derechos que reconoce y garantiza la Constitución, que se enmarca claramente en el radio de la estricta antijuridicidad penal» (20).

Y señala la Instrucción que la Fiscalía General del Estado concedora de «que la autoridad gubernativa ha adoptado especiales medidas para el futuro a fin de poner límites a las manifestaciones que pretendan celebrarse en las grandes arterias de las ciudades cuando sea previsible una alteración del orden público, se complementan por parte de la Fiscalía General del Estado con algunas instrucciones, cuyo fin es recordar al Ministerio Fiscal las abstractas tipicidades de hechos como los anteriormente descritos, a fin de que, llegado el momento de su calificación jurídica, el criterio interpretativo sea uniforme».

«En conclusión, ante procedimientos que revistan la naturaleza de los anteriormente aludidos (actos perturbadores del orden en vías públicas y espectáculos deportivos), el Ministerio Fiscal, continuando en vanguardia de la defensa de la legalidad, debe intervenir en ellos directamente, a fin de que con una actuación sancionadora inmediata y eficaz pueda darse la réplica justa que la sociedad exige a los provocadores de disturbios en las vías públicas y espectáculos deportivos, y satisfacción legítima y plena a la generalidad de las personas que sólo aspiran a que la tranquilidad y el orden imperen en los lugares en donde trabaja, pasea o simplemente se divierte» (21).

Por último, hemos de recordar que el artículo 21 de la Constitución puede suspenderse, según lo previsto en el art. 55.1 (22), en virtud de la declara-

---

(20) «Este desprecio y vulneración de los derechos de los demás ha tenido su desenvolvimiento de modo principal durante la celebración de manifestaciones autorizadas aprovechadas por desaprensivos para provocar atentados a la integridad personal, a los bienes y, sobre todo, desórdenes materiales que han llegado a producir gigantescos colapsos circulatorios originadores de innumerables perjuicios y molestias de gran magnitud, que han inhabilitado a muchos ciudadanos no sólo para el ejercicio legítimo de sus derechos, sino también, y de modo principal, para el cumplimiento de sus deberes profesionales. Estos comportamientos colectivos, que ya no son aislados, en un Estado que recuperó hace tiempo sus libertades, consolidadas ya en nuestra sociedad pluralista, son absolutamente rechazables» (Instrucción núm. 7/1987, de 24 de noviembre, de la Fiscalía General del Estado).

(21) *Ibidem*.

(22) «Los derechos reconocidos en los arts. 17 y 18, apartados 2 y 3; arts. 19 y 20, apartados 1.a) y d) y 5; arts. 21 y 28, apartado 2, y art. 37, apartado 2, podrán ser suspendidos cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio en los términos previstos en la Constitución. Se exceptúa de lo establecido anteriormente el apartado 3 del art. 17 para el supuesto de declaración de estado de excepción.»

ción del estado de excepción (23) y de sitio (24), regulados por la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (25), promulgada por el mandato contenido en el artículo 116.1 (26) del mismo texto constitucional.

### III. LA ESPECIAL PROTECCION PROCESAL DEL DERECHO DE REUNION

#### A) *Concepto, naturaleza y fundamento*

La revisión del acto administrativo por el que se prohíbe el ejercicio del derecho de reunión en lugares públicos, o el de manifestación o por el que

---

(23) El art. 22 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, establece lo siguiente:

«1. Cuando la autorización del Congreso comprenda la suspensión del artículo 21 de la Constitución, la autoridad gubernativa podrá someter a autorización previa o prohibir la celebración de reuniones o manifestaciones.

2. También podrá disolver las reuniones y manifestaciones a que se refiere el párrafo anterior.

3. Las reuniones orgánicas que los partidos políticos, los sindicatos y las asociaciones empresariales realicen en cumplimiento de los fines que, respectivamente, les asignen los arts. 6.º y 7.º de la Constitución, y de acuerdo con sus Estatutos, no podrán ser prohibidas, disueltas ni sometidas a autorización previa.

4. Para penetrar en los locales en que tuvieran lugar las reuniones, la autoridad gubernativa deberá proveer a sus agentes de autorización formal y escrita. Esta autorización no será necesaria cuando desde dichos locales se estuvieran produciendo alteraciones graves del orden público constitutivas de delito o agresiones a las Fuerzas de Seguridad y en cualesquiera otros casos de flagrante delito.»

(24) El art. 32.3 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, dispone que:

«La declaración podrá autorizar, además de lo previsto para los estados de alarma y excepción, la suspensión temporal de las garantías jurídicas del detenido que se reconocen en el apartado 3 del art. 17 de la Constitución.»

(25) Véase, sobre esta Ley Orgánica, P. CRUZ VILLALÓN, *Estados excepcionales y suspensión de garantías. (Temas clave de la Constitución española)*, Ed. Tecnos, Madrid, 1984.

(26) «Una ley orgánica regulará los estados de alarma, de excepción y de sitio y las competencias y limitaciones correspondientes.»

se modifican sus condiciones, se hace en un proceso administrativo, que es especial (27) y sumario (en el sentido de acelerado) (28).

Este proceso tiene por objeto asegurar la tutela jurisdiccional del derecho de reunión antes de que se frustre su ejercicio, lo que ocurriría irremediabilmente si se siguiesen otros trámites más largos, con lo cual no tendría virtualidad el mismo.

### B) Regulación legal

La Constitución española regula el derecho de reunión en su artículo 21 (ya aludido en el epígrafe anterior), y en el art. 53.2 prevé la existencia de un procedimiento preferente, es decir, se tramitará con preferencia a cualesquiera otros procesos (29), y sumario (todavía no desarrollado) para la protección de los derechos y libertades comprendidos en el art. 14 y la sección primera del capítulo segundo, y a la objeción de conciencia, reconocida en el artículo 30 (30) del mismo texto legal.

(27) Algunos autores hablan de «especialísimo». Así, T. R. FERNÁNDEZ, cuando dice: «Merecen destacarse las especialísimas previsiones contenidas en la LPJDF (Ley de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la persona) a propósito del derecho de reunión» (*Curso de Derecho Administrativo* de E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, Ed. Civitas, 2.ª ed., Madrid, 1981, vol. II, p. 579). Igualmente, ANTONIO CANO MATA, *Comentarios a la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, sobre Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la persona. (Doctrina del Tribunal Constitucional)*, Ed. Edersa, Madrid, 1985, p. 133.

(28) Así FAIRÉN y GUILLÉN, «Como brevedad o celeridad, pero no el de conocimiento o cognición parcial de un asunto» («El procedimiento 'preferente y sumario' y el recurso de amparo en el art. 53.2 de la Constitución», en *Revista de Administración Pública*, núm. 89, mayo-agosto de 1979, Centro de Estudios Constitucionales). LUIS FERNANDO MARTÍNEZ RUIZ habla de «abreviadísimo» («Protección jurisdiccional de los derechos fundamentales», en *Revista Justicia*, núm. 1, año 1985, p. 126).

(29) Véase A. DE LA OLIVA SANTOS, «La demolición de la justicia en la futura Constitución de 1978», en *Revista de Derecho Procesal Iberoamericana*, núms. 2-3, año 1978, pp. 412 y ss.

(30) También es aplicable a la objeción de conciencia la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, en base a:

— La Ley Orgánica 8/1984, de 26 de diciembre, que regula los regímenes de recursos y penal en caso de objeción de conciencia, que en su art. 1 señala:

«1. Contra las resoluciones del Consejo Nacional de Objeción de Conciencia que denieguen la solicitud de declaración de objeción de conciencia o que tengan un efecto equivalente podrá interponerse, de conformidad con las normas que regulan la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, el correspondiente recurso.

2. Contra las resoluciones judiciales recaídas en los procedimientos seña-

La Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, sobre normas reguladoras del derecho de reunión (ya examinadas en el epígrafe anterior), se ocupa de la materia, especialmente en los arts. 8 a 11.

La Ley 62/1978, de 26 de diciembre, sobre protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona (LPJDF), se ocupa de la protección del derecho de reunión, ya que se incluye en su ámbito el mismo (artículo 1.2), y específicamente en el art. 7.6, siendo de aplicación asimismo, en cuanto no sean incompatibles, los arts. 6 a 10, sobre la garantía contencioso-administrativa.

Según la disposición transitoria segunda, 2, de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional:

«En tanto no sean desarrolladas las previsiones del art. 53.2 de la Constitución para configurar el procedimiento judicial de protección de los derechos y libertades fundamentales (entre los que se incluye el de reunión), se entenderá que la vía judicial previa a la interposición del recurso de amparo será la contencioso-administrativa ordinaria o la configurada en la sección segunda de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, sobre protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, a cuyos efectos el ámbito de la misma se entiende extendido a todos los derechos y libertades a que se refiere el expresado art. 53.2 de la Constitución.»

Con carácter supletorio a esta Ley se aplicará la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956, conforme al art. 6 de la LPJDF (31).

---

lados en el apartado anterior podrá interponerse recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.»

— Real Decreto 551/1985, de 24 de abril, por el que se regula el Reglamento del Consejo Nacional de Objeción de Conciencia y del procedimiento para reconocimiento de la condición de objetor de conciencia, que en su art. 11 establece que:

«Contra las resoluciones del Consejo Nacional de Objeción de Conciencia que denieguen las solicitudes de reconocimiento como objetor de conciencia o que, sin haber resuelto sobre el fondo, pongan fin al expediente, podrá interponerse directamente recurso contencioso-administrativo, con arreglo a lo previsto en el art. 1.º de la Ley Orgánica 8/1984, de 26 de diciembre, por la que se regula el régimen de recursos en caso de objeción de conciencia, y en el art. 6.º de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentad de la persona.»

(31) «Contra los actos de la Administración Pública, sujetos a Derecho administrativo, que afecten al ejercicio de los derechos fundamentales de la persona, mencio-

Y finalmente, según la disposición adicional 6.<sup>a</sup> (32) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, regirán la Ley de Enjuiciamiento Civil (33) y la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Todas estas normas reguladoras del procedimiento, de acuerdo con lo establecido en el art. 10.2 de la Constitución española de 1978, deberán ser interpretadas de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre derechos fundamentales y libertades públicas ratificados por España.

### C) Régimen jurídico

#### a) Requisitos

Hasta la plena aplicación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de 1 de julio de 1985, el órgano jurisdiccional competente para conocer del recurso era la Audiencia (la «Audiencia competente»), dice la LODR en su art. 6.

Por Audiencia había que entender la Audiencia Territorial, por venirle atribuida esa competencia [art. 10.1.a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa] (34), en «cuya circunscripción se hubiere realizado el acto originariamente impugnado» (art. 11.1.<sup>a</sup> de la misma Ley).

Ahora bien, en la actualidad, la competencia se atribuye a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de las Comunida-

---

nados en el art. 1.<sup>o</sup>2 de esta Ley, podrá interponerse recurso contencioso-administrativo de conformidad con las reglas de procedimiento establecidas en la presente sección y, a falta de previsión especial, de acuerdo con las reglas generales de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, cuya aplicación será supletoria.»

(32) «En lo no previsto en esta Ley regirán como supletorias la de Enjuiciamiento Civil y las disposiciones orgánicas del Tribunal Supremo y de las Audiencias Territoriales.»

(33) Respecto a la supletoriedad de la Ley de Enjuiciamiento Civil, véase CORDERO DE TORRES, «La Ley de Enjuiciamiento Civil como supletoria del procedimiento contencioso-administrativo», en *Revista de Administración Pública*, núm. 27, septiembrediciembre de 1958, pp. 11 y ss.

(34) «1. Las Salas de lo Contencioso-Administrativo de las Audiencias Territoriales conocerán, en única o primera instancia, según las reglas que se contienen en el artículo 94, de los recursos que se formulen en relación a:

a) Los actos no susceptibles de recurso administrativo ordinario de los órganos de la Administración Pública, cuya competencia no se extienda a todo el territorio nacional, y de las cuestiones que susciten los gobernadores civiles y los presidentes de las Corporaciones Locales al decretar la suspensión de acuerdos adoptados por éstas.»

des Autónomas, al ser el órgano que dictó el acto que se impugna de la Administración del Estado, en base al art. 74.1.a) de la LOPJ (35).

En cuanto a las partes, están legitimados activamente los organizadores o promotores de la reunión o manifestación que se hallen en el pleno ejercicio de sus derechos civiles, según el art. 4.1 de la Ley Orgánica del Derecho de Reunión (art. 11 de la LODR), que deberán ser representados por procurador y asistidos por letrado (36), que podrá asumir asimismo la representación, según lo previsto en el art. 33.1 de la LJCA (37).

En este proceso actuarán, asimismo, el Ministerio Fiscal (art. 7.6 de la LPJDF), sobre cuya intervención la Fiscalía General del Estado ha dictado la Instrucción núm. 4/1987, de 28 de octubre (Intervención del Ministerio Fiscal en el recurso contencioso-administrativo de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona), que señala:

«1. Que, en todo caso, la intervención del Ministerio Fiscal en el recurso contencioso-administrativo de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, sea lo suficientemente amplia (tanto en la pieza principal como en la pieza separada de suspensión), de suerte que sus alegaciones contemplen con objetividad la cuestión debatida y

---

(35) «1. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia conocerá en única instancia:

a) De los recursos contencioso-administrativos contra los actos y disposiciones de los órganos de la Administración del Estado que no estén atribuidos o se atribuyan por ley a otros órganos de este orden jurisdiccional.»

Los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas se constituyeron el 23 de mayo de 1989 en base a lo dispuesto en los respectivos acuerdos del pleno del Consejo General del Poder Judicial de 10 de mayo de 1989, publicados en el *Boletín Oficial del Estado* de 19 de mayo.

(36) Así lo ha recordado la STC núm. 29/1984, de 29 de febrero, al decir:

«(...) en los procesos establecidos en la Ley 62/1978, las partes en todo caso deben actuar representadas por procurador y dirigidas por Letrado, que es la exigencia normal fijada en la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, aplicable supletoriamente en dichos procesos por mandato del art. 6.º de la Ley primeramente dictada (...)» (fund. juríd. 2.º).

Por lo que se refiere a la obligatoriedad o no de la postulación profesional cuando se trata de materia de personal, que está excluida en el ámbito contencioso-administrativo (art. 33.3 de la LJCA), la tendencia jurisprudencial es la obligatoriedad (véase Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 18 de marzo de 1983).

(37) «1. Las partes deberán conferir su representación a un procurador o valerse tan sólo de abogado con poder al efecto.»

los fundamentos que puedan existir en pro o en contra del acto administrativo impugnado, o sobre la suspensión o no de su eficacia, pues no en vano corresponde al Ministerio Fiscal la defensa de la legalidad.»

La intervención del Ministerio Fiscal en este proceso ha sido criticada por cierto sector doctrinal; así Cano Mata (38).

Igualmente, el abogado del Estado interviene en este proceso conforme al artículo 7.6 de la LPJDF, ya como defensor de la parte demandada (39), ya como órgano asesor imparcial (40).

Asimismo son de aplicación las reglas sobre pluralidad de partes previstas en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, tanto desde el punto de vista del litisconsorcio activo como desde la perspectiva de la intervención adhesiva simple, propia del coadyuvante (41).

(38) «En nuestra opinión —dice este autor—, esta intervención no era ni conveniente ni mucho menos necesaria, y ello por dos razones complementarias:

En primer lugar, porque —como dice GARRIDO FALLA ("El artículo 53 de la Constitución", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 21, p. 183)— no parece que esta innovación esté en línea con la simplificación que se persigue ni añade nada a la correcta constitución de la relación procesal contradictoria, que es básica para que el Tribunal decida con conocimiento de juicio.

En segundo lugar, porque la intervención de abogado del Estado y fiscal introduce una redundancia o duplicidad no deseable.

Nos parece, por tanto, poco afortunada la intervención del Ministerio Público en estos procesos» (*op. cit.*, pp. 179 y 180).

(39) Véase la Circular núm. 5/1985, de 30 de septiembre, de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, sobre oposición por el Servicio Jurídico del Estado a la admisibilidad del procedimiento especial para garantía de los derechos fundamentales y sobre oposición a la suspensión de los actos o disposiciones impugnados.

Puede consultarse también la Circular núm. 2/1987, de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, sobre reglas a observar por el Cuerpo Superior de Letrados del Estado en las actuaciones que se sigan ante los Tribunales (especialmente en el orden contencioso-administrativo, reglas 15-22).

(40) Así lo señala la Sala V del Tribunal Supremo en su Sentencia de 3 de diciembre de 1982, al decir en su considerando 4.º:

«Que si bien la dicción del art. 8.º de la Ley de 26 de diciembre de 1978 ofrece dudas interpretativas sobre el alcance, en este tipo de proceso, de la intervención del abogado del Estado, el Tribunal entiende, compartiendo el criterio sustentado por Auto de la Sala de instancia de 1 de julio de 1982, que la posición de dicha abogacía se halla más cercana al asesoramiento neutral que a la de representación y defensor de la parte demandada (...).»

(41) J. SALAS y J. TORNOS MAS, «Comentarios a la Ley de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona», en *Revista de Administración Pública*, núm. 93, año 1980, p. 54, dicen:

La pretensión que se actúa en este proceso deberá sustanciarse por los trámites del art. 7.6 de la LPJDF por remisión expresa del artículo 11 de la LODR.

Como señala Almagro Nosete, «la regulación procesal ofrecida como nueva en el Preámbulo de la Ley (un procedimiento en sede judicial de carácter sumario) ninguna novedad importante digna de tenerse en cuenta establece, salvo las puntualizaciones señaladas» (42) (a las que nosotros nos referiremos más adelante).

Es lamentable que tras diez años de vigencia constitucional aún esté sin desarrollar el art. 53.2 de la Constitución, que prevé un procedimiento preferente y sumario para la protección de los derechos fundamentales, y sigan proliferando leyes que, al crear nuevos procesos, no hacen sino complicar el ya caótico sistema procesal español (43).

Para poder interponer este recurso tendrá que existir un acto de la autoridad gubernativa, que, según el art. 10 de la LODR, «deberá adoptarse en forma motivada» (44).

Este proceso es de carácter sumario, en el sentido de acelerado, como ya

---

«Podría haberse admitido la participación de terceros interesados como coadyuvantes de la Administración, en tanto puedan representar intereses colectivos que se opongan a un determinado tipo de reuniones.»

(42) *Op. cit.*, p. 400.

(43) J. ALMAGRO NOSETE, *op. cit.*, p. 400, señala:

«Parece conveniente que en el futuro no se prodiguen especialidades minúsculas que contribuyan a enrarecer la legislación procesal de urgencia. Más de desear sería una ley reformada y actualizada del amparo ordinario que recogiera en el mismo texto las particularidades del ejercicio del derecho a la jurisdicción según los distintos supuestos en conexión con los derechos fundamentales, de carácter material, tutelables.»

(44) Así se ha recogido en la STC núm. 36/1982, de 16 de junio, al decir:

«(...) motivación que debe realizarse con la amplitud necesaria para el debido conocimiento de los interesados y su posterior defensa de derechos; mas la doctrina del Tribunal Supremo, en relación a dicha exigencia, ha precisado que la motivación escueta o sucinta, si es suficientemente indicativa, no equivale a ausencia de motivación ni acarrea su nulidad» (fundamento jurídico 8.º).

Igualmente se refiere a la motivación de la resolución la STC núm. 101/1985, de 4 de octubre, que señala lo siguiente:

«(...) debiendo dicha prohibición ser motivada con la amplitud necesaria para el debido conocimiento de los interesados y la posterior defensa de sus derechos» (fund. juríd. 4.º).

hemos dicho anteriormente (45), ya que ha de resolverse en el plazo improrrogable de cinco días (46) (art. 7.6 de la LPJDF).

En el mismo predomina el carácter oral, ya que el núcleo fundamental de este procedimiento se desarrolla en una vista (véase el art. 7.6 de la LPJDF).

## b) *Procedimiento*

### 1. Presupuestos.

Para el ejercicio del derecho de reunión en lugares de tránsito público y manifestaciones se deberá comunicar a la autoridad gubernativa por los organizadores o promotores de aquéllas, con una antelación de diez días naturales como mínimo y treinta como máximo (art. 8.1 de la LODR), salvo cuando existan causas extraordinarias y graves que justifiquen la urgencia de convocatoria y celebración de las mismas, la comunicación, podrá hacerse con una antelación mínima de veinticuatro horas (art. 8.2 de la LODR).

En este último caso entendemos que la decisión sobre la prohibición o modificación ha de ser inmediata, y no juega el plazo de cuarenta y ocho horas para resolver y notificar del art. 10 de la LODR, por carecer de lógica, pues ya se habría celebrado la reunión o manifestación.

En estos casos, como señala García Morillo (47), «la plenitud de la garantía no opera; la misma circunstancia excepcional que justifica la urgencia menoscaba la plenitud de la garantía, puesto que, como es evidente, resulta extremadamente difícil, si no imposible, otorgar tutela judicial en tan reducido espacio de tiempo».

Dicho escrito de comunicación deberá contener:

- a) Nombre, apellidos, domicilio y documento oficial de identificación del organizador u organizadores o de su representante, caso de personas jurídicas, consignando también la denominación, naturaleza y domicilio de éstas.
- b) Lugar, fecha, hora y duración prevista.
- c) Objeto de la misma.

---

(45) Véase nota 28.

(46) Como señalan SALAS y TORNOS MAS, *op. cit.*, p. 54:

«La brevedad de los plazos sustituye a la suspensión del acto administrativo, es decir, la interposición del recurso no evita la ejecutividad de la prohibición administrativa, pero ésta trata de corregirse con una decisión judicial que se produzca antes del momento que debería hacerse efectivo el derecho de reunión.»

(47) *El amparo judicial de los derechos fundamentales*, Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica, Servicio de Publicaciones, Madrid, 1985, p. 87.

d) Itinerario proyectado, cuando se prevea la circulación por las vías públicas.

e) Medidas de seguridad previstas por los organizadores o que se soliciten de la autoridad gubernativa (art. 9 de la LODR).

«Si la autoridad gubernativa considerase que existen razones fundadas de que puedan producirse alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes, podrá prohibir la reunión o manifestación o, en su caso, proponer la modificación de la fecha, lugar, duración o itinerario de la reunión o manifestación. La resolución deberá adoptarse en forma motivada, y notificarse (no sólo resolver) en el plazo máximo de cuarenta y ocho horas desde la comunicación prevista en el art. 8, de acuerdo con los requisitos establecidos en la Ley de Procedimiento Administrativo» (art. 10 de la LODR).

Como señala Almagro Nosete (48), «la coordinación entre los plazos para la presentación de la comunicación y el plazo para adoptar la resolución de prohibición o modificación no parece obedecer a criterios reflexivos. Si se piensa, por ejemplo, en el plazo de los treinta días de antelación, cabe que durante las cuarenta y ocho horas siguientes no surjan los eventos que justificarían la prohibición o modificación, pero éstos pueden producirse con posterioridad, supuesto no contemplado».

La Ley de 29 de mayo de 1976 sí contemplaba tal supuesto en su artículo 6.2:

«La autoridad gubernativa podrá revocar la autorización concedida cuando, con posterioridad a su otorgamiento expreso o tácito, apreciase la concurrencia del supuesto de hecho a que se refiere la letra c) del apartado anterior (cuando existan fundados motivos para estimar que, de celebrarse, la reunión podría dar lugar a la comisión de actos tipificados como delitos en las leyes penales).»

Asimismo, la jurisprudencia (49) ha señalado que el incumplimiento del plazo de preaviso o su falta pueden conducir a la prohibición de ese acto.

---

(48) *Op. cit.*, p. 399.

(49) STC núm. 36/1982, de 16 de junio, que en su fundamento jurídico 6.º dice lo siguiente:

«(...) El incumplimiento de plazo de preaviso —o su falta—, como auténtica condición o presupuesto para la utilización constitucional del derecho de reunión, puede conducir a la prohibición de éste por la autoridad gubernativa, puesto que el único derecho de reunión que en lugar público se reco-

Contra la resolución de la autoridad gubernativa, las personas legitimadas activamente, antes aludidas, podrán interponer el recurso que es objeto de esta exposición.

Como señala Friginal Fernández-Villaverde (50), «fuera de esos dos casos concretos (prohibición o modificación), cualquier pretensión que se intente

---

noce en el art. 21.2 es el que necesariamente se ha de ejercer, comunicándolo previamente a la autoridad; prohibición que está implícita dentro de la posible alteración del orden público, porque se impide a la Administración ejercer la finalidad preventiva que tiene encomendada, al no tener a su alcance el necesario y exclusivo medio legal para ponderar o valorar si el posterior ejercicio del derecho repercutiría en la seguridad ciudadana.

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

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

(50) *La protección de los derechos fundamentales en el ordenamiento español*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1981, p. 295.

formular en relación con el derecho de reunión deberá reconducirse al procedimiento especial general de la LPJDF o al procedimiento común de la LJCA» (51).

## 2. Iniciación.

El procedimiento comenzará mediante el escrito de interposición —técnicamente se trata de una demanda pura (52)—, que habrá de presentarse en el plazo de cuarenta y ocho horas desde la notificación del acto (53) ante el órgano judicial competente (art. 11 de la LODR), no siendo necesario la reposición ni la utilización de cualquier otro recurso previo administrativo (art. 7.1 de la LPJDF) (54), con lo que «se favorece la rápida intervención judicial y se eliminan los posibles obstáculos dilatorios de la Administra-

---

(51) «Señala —este mismo autor— la posible alternativa de ambos procedimientos, el preferente y sumario y el común de la LJCA, dejando al arbitrio del ciudadano la elección de uno u otro cuando se trate de actos de la Administración. No obstante, también puede afirmarse que las especiales características del primero no harán en principio difícil la elección, pues supuesto que el ciudadano optase por el procedimiento general de la LJCA, no obtendrá la tutela jurisdiccional sumaria propia y específica de la LPJDF» (*Ibid.*, p. 232).

(52) «Como particularidad (respecto al régimen general previsto en la LPJDF), únicamente deberán hacer constar los promotores recurrentes en el escrito de interposición, si es que no tienen intención de comparecer ellos mismos al trámite de la audiencia por el Tribunal, la persona que designen como su representante» (FRIGAL FERNÁNDEZ-VILLAVARDE, *op. cit.*, p. 295).

(53) «Y no entendemos el porqué se cercena o reduce el plazo de interposición del recurso a cuarenta y ocho horas, en vez de continuar en vigor el art. 8.1: "El recurso contencioso-administrativo se interpondrá dentro de los diez días siguientes a la notificación del acto impugnado, si fuere expreso." La dilación en la interposición del recurso, si se pretendiere la suspensión de la efectividad del acto administrativo impugnado, sólo perjudicaría a los promoventes, pero, en cambio, éstos dispondrían de un plazo mayor del de cuarenta y ocho horas, que podría ser razonable si se hubiera comunicado a la autoridad gubernativa, con la antelación máxima prevista en la Ley, la celebración del mismo» (J. ALMAGRO NOSETTE, *op. cit.*, p. 400).

(54) Como señalan SALAS y TORNOS MAS, *op. cit.*, p. 51, «el art. 7.1 no impide, sin embargo, la posibilidad de interposición del recurso administrativo previo (no tiene virtualidad tal opción en la práctica, por el carácter acelerado que debe rodear al ejercicio de este derecho), limitándose exclusivamente a suprimir su carácter obligatorio. Nos encontramos, pues, ante una situación de opción, semejante a la que rige en el ordenamiento francés, y que otorga al particular la facultad de acudir o no previamente ante la propia Administración en reconocimiento de su derecho. Caso de que el particular interpusiera el recurso administrativo, los plazos para interponer el recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa no serían los establecidos en el art. 8 de la LPJDF, sino los fijados en el art. 58 de la LJCA». (El paréntesis es nuestro.)

ción» (55), siendo «una de las mayores virtualidades de la Ley 62/1978 y digno del mayor elogio» (56).

### 3. Admisión.

La Ley 62/1978 no prevé ningún trámite especial respecto a la admisión, salvo la remisión que el artículo 6 *in fine* de la misma hace a la LJCA.

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia núm. 37/1982, de 16 de junio, respecto a esta fase, ha dicho:

«La limitación del objeto del proceso especial contencioso-administrativo, regulado en la Ley 62/1978, da lugar a que sea inadecuado para tramitar pretensiones que no tengan relación con los derechos fundamentales que se recogen en el art. 53.2 de la Constitución. Lo que determina que no pueda admitirse, en efecto, la existencia de una facultad del ciudadano para disponer del proceso especial sin más que la mera invocación de un derecho fundamental. El proceso especial, entre otras ventajas de procedimiento que se conceden al recurrente, y que, en gran medida, sólo se justifican por el carácter privilegiado de la protección que el ordenamiento jurídico otorga a los derechos fundamentales, comporta un régimen excepcional de suspensión del acto impugnado, cuyo disfrute no puede, en modo alguno, dejarse al arbitrio del recurrente. La consecuencia a que debe llegarse es la de que la viabilidad del proceso especial debe ser examinada por las Salas de lo Contencioso-Administrativo, partiendo de la facultad que les corresponde, con carácter más destacado en un proceso tan ligado al interés público, de velar por el cumplimiento de los presupuestos exigidos para cada tipo especial de proceso. Cuando el recurrente en vía contencioso-administrativa acude al procedimiento especial, apartándose de modo manifiesto, claro e irrazonado de la vía ordinaria, por sostener que existe una lesión de derechos fundamentales; cuando, *prima facie*, pueda afirmarse, sin duda alguna, que el acto impugnado no ha repercutido en el ámbito de los derechos fundamentales alegados, la consecuencia puede ser la inadmisión del recurso, tal y como viene declarando reiteradamente la jurisprudencia del Tribunal Supremo» (fundamento jurídico 2.º).

---

(55) J. ALMAGRO NOSETE, *Constitución y proceso*, Ed. Bosch, Barcelona, 1984, p. 116.

(56) J. GARCÍA MORILLO, *op. cit.*, p. 78.

Como dice García Morillo (57), «la elección de este procedimiento respecto del ordinario no queda al arbitrio del demandante ni depende de la mera alegación de un derecho fundamental o de la simple afirmación de que se haya violado una libertad pública: depende, exclusivamente, de que el acto impugnado repercuta efectivamente sobre un derecho fundamental, quedando a la Sala la facultad de inadmitir la demanda cuando se perciba evidente incongruencia entre la pretensión formulada y el cauce procesal elegido, si bien deben seguirse criterios restringidos a la hora de aplicar la causa de inadmisión».

Así se ha puesto de manifiesto en la Sentencia de 15 de enero de 1982 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en que se señala que

«(...) un criterio restringido (debe seguirse) en la aplicabilidad de causas de inadmisión al recurso judicial tutelar de los derechos fundamentales en cuanto impliquen omisiones formales, pues este recurso se establece para la más rápida garantía de los derechos fundamentales de la persona humana, patrimonio espiritual del pueblo español, que celosamente han de tutelar, dentro de su propia competencia, los Tribunales de la jurisdicción ordinaria, aplicando solamente las causas de inadmisibilidad previstas en la Ley Jurisdiccional ordinaria en cuanto sirvan a encauzar este proceso específico de tutela judicial de los derechos fundamentales para evitar que, por desviación procesal, se trate de impugnar en el mismo actos que están sujetos sólo al control jurisdiccional del recurso ordinario, con verdadera subversión de ambos procesos que deben deslindarse por exigencia aplicativa de normas imperativas o de orden público y para el más exacto cumplimiento del ordenamiento jurídico constitucional» (Considerando 3.º).

Según nuestra opinión, en el recurso que es objeto de estudio, la fase de admisión no planteará graves problemas en cuanto a la posible violación del ejercicio del derecho de reunión, pues la resolución en que se prohíba o modifique es clara.

En los casos de algún defecto procesal, entendemos con García Morillo (58) que la existencia de un plazo de subsanación de tal evento, similar al contemplado en el art. 129 de la LJCA, «juega ya, pues parece evidente que si el trámite de admisión no previsto en la Ley 62/1978, opera en fun-

---

(57) *Ibidem*, pp. 82 y 83.

(58) *Ibidem*, p. 83.

ción de la supletoriedad de la LJCA, por la misma razón es ésta supletoria a la hora de admitirse la subsanación de los defectos formales».

#### 4. Traslado del expediente.

Con carácter simultáneo a la interposición del recurso, la parte actora trasladará copia de dicho escrito debidamente registrada a la autoridad gubernativa para que ésta remita inmediatamente el expediente a la Audiencia (ahora Tribunal Superior de Justicia) (art. 11 de la LODR) (59).

La LPJDF no establece, por su parte, cómo se llevará a cabo tal traslado a la autoridad administrativa.

Entendemos, con Friginal Fernández-Villaverde (60), «que bastará con un simple escrito dirigido a la autoridad de la que emane el acto, manifestando que éste ha sido recurrido, con especificación de la fecha en que ha tenido lugar y la Audiencia (TSJ) ante la que se ha presentado el escrito de interposición del recurso», trasladando copia de dicho escrito debidamente registrada, según el art. 11 de la LODR.

«Será más que conveniente —dice ese autor (61)— que el escrito por el que se dé cuenta de haberse interpuesto el recurso sea presentado con copia para que ésta sea debidamente sellada por el Registro de la Administración, de forma que el recurrente pueda demostrar el hecho de haber cumplido el trámite y muy especialmente la fecha en que ello ha tenido lugar» (62).

En el caso de que la Administración no envíe el expediente a la Audiencia (TSJ) en el plazo señalado (inmediatamente), «se deducirá, sin más trámites ni recordatorio alguno, el oportuno testimonio de particulares para exigir la responsabilidad personal y directa por desobediencia en que hubiera podido

(59) Véase la Orden de 21 de mayo de 1987 del Ministerio de Relaciones con las Cortes, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se fijan criterios de coordinación a fin de dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 7.3 y 8.2 de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona.

(60) *Op. cit.*, p. 296.

(61) *Ibidem*, p. 296.

(62) Según ALMAGRO, «tampoco es explicable que parezca se imponga la carga a los organizadores y promotores de trasladar copia registrada del recurso a la autoridad gubernativa 'con el objeto de que aquélla remita inmediatamente el expediente a la Audiencia' (TSJ), pues tal cometido lo debe cumplir, de manera conminatoria, el Tribunal, cuyo deber (art. 8.2) es, en el mismo día de la presentación del recurso, o en el siguiente, requerir, por vía telegráfica y con carácter urgente, al órgano administrativo correspondiente para que remita el expediente. La única diferencia estriba en sustituir el plazo de cinco días por una remisión inmediata» (*op. cit.*, p. 400).

incurrir el jefe de la dependencia en la que obrare el expediente y cualquier otra persona responsable de la demora, imponiéndole en todo caso a aquél multa de 5.000 pesetas» (art. 10.4 de la LPJDF), continuando el procedimiento, pues «la falta de envío del expediente administrativo dentro del plazo previsto no suspenderá el curso de los autos» (art. 8.3 de la LPJDF).

##### 5. Instrucción y formalización.

Recibido el expediente, el Tribunal, poniéndolo de manifiesto a los sujetos intervinientes (en los casos en que no haya sido enviado continuará igualmente el procedimiento, como ya hemos señalado), les convocará a una audiencia, en la que, de manera contradictoria, oír a todos los personados (artículo 7.6 de la LPJDF) (63).

Coincidimos con Salas y Tornos Mas (64) cuando dicen que: «Los plazos se imponen para realizar la convocatoria de las partes interesadas, pero debe entenderse que también dentro de estos cinco días debe tener lugar la vista o audiencia contradictoria, sin que puedan exceder del tiempo señalado (cinco días) la convocatoria y la realización material de la audiencia de las partes interesadas.»

La pretensión en este proceso se formaliza en el acto de la vista y no por ningún escrito de demanda como en el procedimiento ordinario. En el caso de que no se personare alguno de los intervinientes, las consecuencias serían distintas: si son los recurrentes, se declararían caducado el recurso de oficio en base al art. 67.2 de la LJCA, por su aplicación supletoria; si fuera el abogado del Estado o el Ministerio Fiscal, o ambos a la vez, siempre que hubiesen sido citados debidamente, la audiencia se celebraría con la participación de los que hubiesen comparecido.

Entendemos, con Frigal Fernández-Villaverde (65), que «la expresión de la Ley 'oír y resolverá' hay que entenderla en el sentido de que en este supuesto queda descartada la posibilidad de recibimiento a prueba del proceso, si bien ello no tiene que impedir el que los personados aporten en el acto de la audiencia la documentación que estimen conveniente, y cuya admisión quedará al libre criterio del Tribunal».

---

(63) Como señalan SALAS y TORNOS MAS, *op. cit.*, p. 54, «esta forma de actuación del Tribunal Contencioso-Administrativo es verdaderamente novedosa, en cuanto supone prescindir del cauce ordinario establecido en la Ley de la Jurisdicción Contenciosa para arbitrar un proceso rapidísimo sin más trámites que la audiencia en un mismo acto con intervención oral (vista) por parte de todos los interesados».

(64) *Ibidem*, p. 54.

(65) *Op. cit.*, p. 298.

## 6. Terminación.

Celebrada la vista, la Sala resolverá sin más trámites (artículo 7.6 de la LPJDF). Consideramos que se debe dictar la sentencia inmediatamente, pues si se aplicara el plazo de tres días del art. 8.7 de la misma Ley podría dar lugar a que se superara el día previsto para la reunión o manifestación, si se hubiere comunicado la misma el último día posible (diez días antes de la fecha prevista) y se hubiesen agotado todos los plazos, con lo cual, si la resolución de la Audiencia (TSJ) fuera favorable a las tesis del recurrente se produciría una lesión irreparable.

## c) Efectos

Contra la resolución dictada no cabrá ulterior recurso, se entiende contencioso-administrativo (66), sobre el mantenimiento o revocación de la prohibición o las modificaciones propuestas (art. 7.6 de la LPJDF) (67).

Ello no obstante, quedaría expedita la vía del recurso de amparo (68), aunque carecería de eficacia práctica.

En cuanto a las costas, el art. 10.3 de la LPJDF señala que «las costas se impondrán al recurrente o a la Administración Pública si fueren rechazadas o aceptadas, respectivamente, todas sus pretensiones. En todo caso se seguirán las reglas comunes».

Por tanto, juega el criterio del vencimiento, frente a la mala fe o temeri-

(66) Para CANO MATA, *op. cit.*, p. 134, «cabría aclaración, que no es propiamente una impugnación».

(67) Según SALAS y TORNOS MAS, *op. cit.*, p. 54, «la imposibilidad de ulterior recurso, tratándose de un proceso sumario y con escasas garantías, podría tal vez haberse matizado. Claro es que la sentencia de apelación no resolvería el problema de dar respuesta inmediata a una prohibición del ejercicio del derecho de reunión, pero podría reconocer un derecho de indemnización sustitutoria».

(68) Sobre el mismo, véanse arts. 161.1.b), 162.b) y 164 de la Constitución. Asimismo, la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, especialmente los artículos 41 a 58.

En la doctrina pueden consultarse: J. ALMAGRO NOSETE, *Justicia constitucional*, Madrid, 1980; A. CANO MATA, *El recurso de amparo (Doctrina del Tribunal Constitucional)*, Ed. Edersa, Madrid, 1983; J. L. CASCAJO CASTRO y V. GIMENO SENDRA, *El recurso de amparo*, Ed. Tecnos, Madrid, 1984; J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Derecho procesal constitucional*, Ed. Civitas, Madrid, 1980; M. SÁNCHEZ MORÓN, *El recurso de amparo constitucional (Características actuales y crisis)*, CEC, Madrid, 1987.

dad de la LJCA, solución que estimamos más acertada por ser el régimen general de la LEC (art. 523) y más justa (69), aunque hay autores en contra de esa solución (70).

#### IV. CONCLUSION

Para finalizar diremos que el panorama legislativo español, pese a su prodigalidad normativa, protege suficientemente el ejercicio del derecho de reunión. No obstante, es de esperar que se dicte, al amparo del art. 53.2 de la Constitución, una Ley Orgánica reguladora de la protección ordinaria de los derechos fundamentales que ponga fin a la tantas veces aludida profusión procedimental.

No queremos, sin embargo, terminar esta comunicación, dedicada exclusivamente a la protección interna del ejercicio del citado derecho, sin recordar, de un lado, que el Derecho de reunión aparece recogido en diversos textos internacionales, como son la «Declaración Universal de Derechos Humanos», hecha en París el 10 de diciembre de 1948 (art. 20.1); la «Convención de Salvaguardia de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales», hecha en Roma el 4 de noviembre de 1950 (art. 11), o el «Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos», hecho en Nueva York el 16 de diciembre de 1966 (art. 21).

De otro, subrayar la importancia que, a nivel europeo, supone el acceso de los particulares al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, una vez agotadas las vías internas. Sin embargo, el tratamiento de la protección jurisdiccional internacional exige un estudio pormenorizado, que excede con mucho los límites de este trabajo.

---

(69) Así, T. R. FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 580, cuando dice: «Es igualmente —una auténtica igualdad de las partes en el proceso— la consagración del principio del vencimiento en materia de costas». En la misma línea, L. PRIETO SANCHÍS, *Comentarios a las leyes políticas*, dirigidos por O. ALZAGA VILLAAMIL, t. IV, p. 492, al decir: «La regla general del art. 131 de la LJCA —criterio de la temeridad— es sustituida por la más objetivista del vencimiento en juicio (art. 10.3 de la LPJDF); lo que si de un lado puede retraer al titular del derecho fundamental, con la consiguiente merma de eficacia para el sistema de protección, de otro lado permite que se impongan las costas a la Administración demandada, compensando así los desembolsos y molestias que para el particular supone la presentación del recurso.»

(70) Así F. GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución...*, p. 892, al referirse al art. 10.3, señala que «significa una enérgica corrección del art. 131 de la Ley Jurisdiccional y, sobre todo, de la práctica forense; y más que nada, una posible desviación constitucional del espíritu que anima el art. 119 de la Constitución, sobre gratuidad de la justicia».

*JURISPRUDENCIA*  
*Estudios y Comentarios*

