

I. Estudios y colaboraciones *

TUTELA PROCESAL DEL DERECHO DE REUNION

Por JOSE ALMAGRO NOSETE
Catedrático de Derecho Procesal

I. Antes de promulgarse la vigente Constitución, y durante la etapa llamada de “transición política”, se dictó la Ley 17/1976, de 27 de mayo, que aunque significó una liberación del régimen precedente, en materia de ejercicio del derecho de reunión, imponía un sistema de “comunicación previa” a la autoridad gubernativa (gobernadores civiles) para la lícita celebración de “reuniones públicas en local cerrado”, y otro, de “autorización previa” para las reuniones a celebrar “en lugar abierto al uso público”.

La Constitución, en el art. 21.1, reconoce el “derecho de reunión pacífica y sin armas”, y elimina como principio aplicable a toda reunión de esta naturaleza, el régimen de “autorización previa” (“el ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa”). No obstante, establece un sistema de “comunicación previa” a la autoridad “en los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones”. La autoridad podrá prohibir estas reuniones “cuando existan razones fundadas de alteración del orden público con peligro para personas o bienes”.

La discordancia entre ley preconstitucional y precepto constitucional originó casos jurisdiccionales de interpretación y fue, también, ocasión para que el Tribunal Constitucional fijara derogaciones producidas y orientara sobre imprescindibles acomodos. Especialmente importante, en este sentido, es la sentencia del Tribunal Constitucional, de 16 de

(*) Los “Estudios y colaboraciones” de la presente Sección, cuyos temas no son de enseñanzas regladas, se publican por orden alfabético de sus autores.

junio de 1982, dictada en recurso de amparo contra prohibiciones de concentración o reunión en lugares de tránsito público, que sienta la prevalencia “por su condición de norma superior y posterior” del art. 21 de la Constitución sobre la entonces vigente Ley aludida, en lo que se refiere “a toda la regulación sustantiva”, si bien mantiene “las pautas procesales que servían en esta última (Ley 17/1976) de cauce funcional y legitimador de los actos de los poderes públicos y de los ciudadanos para poder ejercitar dichos derechos, y que derivan como necesarias 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 acudirse para determinar los aspectos no contemplados en él al cauce de los arts. 53.1 y 81 de la Constitución, creando la oportuna LO., 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 posconstitucional...”.

II. Posteriormente, la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, ha regulado el ejercicio del derecho de reunión, reconocido en el art. 21.1 de la Constitución y derogado expresamente las normas que a las mismas se opongan y, en especial, la Ley 17/1976. En esencia, la nueva Ley sustituye el sistema de autorización gubernativa previa, de carácter preventivo, por el de comunicación previa por escrito a la autoridad gubernativa, cuando se trate de “reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones”, al tiempo que garantiza el ejercicio del derecho de reunión “mediante un procedimiento en sede judicial 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.

Atribúyome analizar, brevemente, este último propósito y la medida en que se cumple, mediante el examen de las normas atinentes de contenido netamente procesal, relacionadas con las de “procedimiento administrativo” (no procesales en sentido técnico) previas al acceso y al conocimiento jurisdiccional.

III. En lo que concierne al “procedimiento administrativo”, los artículos 8, 9, 10 y 11 de la Ley establecen las reglas siguientes:

1. El *escrito de comunicación* a la autoridad gubernativa (no se precisa quién es la autoridad gubernativa; se dice que la “correspondiente”) han de presentarlo los promotores u organizadores de la reunión o manifestación con una antelación de *10 días como mínimo y 30 días como máximo* (días naturales) a la fecha de la celebración. No obstante, la comunicación podrá hacerse con una *antelación mínima de 24 horas* cuando existan “causas extraordinarias y graves” que justifiquen la urgencia de la celebración.

El escrito de comunicación debe contener las especificaciones del artículo 9.

2. La autoridad gubernativa dispone de un *plazo de 48 horas* a computar desde la fecha de presentación del escrito de comunicación para, en su caso, decidir, en forma motivada y notificar la resolución (de acuerdo con los requisitos establecidos en la Ley de Procedimiento Administrativo), la *prohibición* o *proponer la modificación* de la fecha, lugar, duración o itinerario de la reunión o manifestación. Esta prohibición o propuesta de modificación deberá basarse en que existan razones fundadas de que puedan producirse alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes.

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 30 días de antelación, cabe que durante las 48 horas siguientes no surjan los eventos que justificarían la prohibición o modificación, pero éstos pueden producirse con posterioridad, supuesto no contemplado. De otra parte, el plazo de urgencia de 24 horas obliga a una decisión inmediata, si procede, o permite que la simple espera a que transcurra el plazo de 48 horas, frustre sin más la reunión o manifestación.

Se incluye, además, entre las resoluciones posibles, la *propuesta de modificación*, que es un supuesto, al menos, aconstitucional, puesto que la Constitución sólo contempla, como modo de evitar la reunión o manifestación, la prohibición de la misma en los casos que determina.

IV. En lo referente a la tutela procesal, rectamente entendida, el artículo 11 dispone que “de no ser aceptada por los organizadores la *prohibición* u *otras modificaciones propuestas*, podrán interponer recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia competente (quiere decir ante la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Terri-

torial competente por razón de lugar) en *el plazo de 48 horas*, trasladando copia de dicho recurso debidamente registrada a la autoridad gubernativa con el objeto de que aquélla remita inmediatamente el expediente a la audiencia”.

Respecto al procedimiento establece que “el Tribunal tramitará dicho recurso de conformidad con lo establecido en el art. 7.6 de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona”.

Una elemental meditación sobre el contenido y alcance de este precepto lleva a la conclusión de que, en lo fundamental, no se modifica nada. Y, también, a otra consecuencia: que alguna modificación concreta que establece tiene carácter restrictivo en cuanto al ejercicio del derecho a la jurisdicción en relación con el sistema aplicable a los demás derechos fundamentales.

En efecto, la remisión a la Ley de Protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, resulta innecesaria si se tiene en cuenta que éste, y no otro, es el Derecho vigente, con anterioridad a la promulgación de la Ley Orgánica, actualmente reguladora del derecho de reunión.

Ya, desde su publicación, la Ley 62/1978, incluye en el ámbito de la protección especial que establece, la libertad de reunión (art. 1.º.2). Y para que no quepan dudas sobre la extensión de esta tutela a los derechos constitucionalmente reconocidos, la disposición 2.ª.2 de la LO. 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, prescribe que “el ámbito de la Ley 62/1978, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona”, se extiende a todos los derechos y libertades a que se refiere el art. 53.3 de la Constitución, entre los que se encuentra el derecho de reunión. Es decir, que la remisión se hubiera podido ahorrar para evitar redundancias y confusiones.

Obviamente, la situación de expeditividad en que se encuentran los organizadores o promotores para interponer directamente el recurso contencioso-administrativo, contra la decisión de prohibición o modificación de la autoridad gubernativa, no es beneficio que otorga la presente Ley, sino obligado cumplimiento de la Ley que regula el amparo ordinario, pues el art. 7.º de la misma establece que “para la interposición de estos recursos no será necesaria la reposición, ni la utilización de cualquier otro recurso previo administrativo”.

Y no entendemos el por qué se cercena o reduce el plazo de interposición del recurso a 48 horas, en vez de continuar en vigor el art. 8.1: “el recurso contencioso-administrativo se interpondrá dentro de los

10 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 48 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".

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", 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.

V. En conclusión, 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.

Parece conveniente que en el futuro no se prodiguen especialidades minúsculas que contribuyan a enrevesar 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.