

A PROPOSITO DE LA STC 66/1995, DE 8 DE MAYO, EN TORNO A LOS LIMITES AL DERECHO DE REUNION

JOSE LUIS LOPEZ GONZALEZ

SUMARIO: I. RESUMEN DE LOS HECHOS Y ALEGACIONES DE LAS PARTES.—II. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS: 1. *La extemporaneidad en la notificación de la resolución gubernativa.* 2. *Los límites al derecho de reunión y manifestación:* a) *El sentido material de la expresión «orden público» en el artículo 21.2 CE.* b) *El concepto jurisprudencial de «peligros indirectos» y la crítica al mismo en el voto particular.*

Esta última STC sobre el derecho de reunión y manifestación nos ofrece una nueva oportunidad de reflexión a quienes nos hemos ocupado con alguna intensidad de estudiar este derecho fundamental (1). Como tendremos ocasión de comentar, se trata de una Sentencia en general satisfactoria, de un excelente nivel técnico-jurídico, como es lo propio del Tribunal Constitucional, aunque, no obstante, presenta alguna deficiencia en su FJ 4 que será objeto de análisis a lo largo de este comentario. Por lo demás, el asunto del que se ocupó el Tri-

(1) Desde el punto de vista monográfico, somos dos los autores que nos hemos ocupado recientemente del derecho de reunión y manifestación. Inició esta línea de análisis I. TORRES MURO con su obra *El derecho de reunión y manifestación*, Civitas, Madrid, 1991. Se trata de una cuidada monografía que incorpora un completo repertorio bibliográfico. A finales del pasado año he publicado el libro *El derecho de reunión y manifestación en el ordenamiento constitucional español*, Ministerio de Justicia e Interior, Madrid, 1995, que aporta un estudio global de las Sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia integrado en el propio análisis de las decisiones jurisprudenciales en esta materia de los Tribunales Constitucional y Supremo (págs. 95 y sigs.) y un detallado apéndice bibliográfico (págs. 291 y sigs.). Una interesante y bien estructurada síntesis de la jurisprudencia constitucional anterior a la STC que ahora comentamos la encontramos en J. L. RODRÍGUEZ ALVAREZ: «Doctrina constitucional del artículo 21 CE», en F. RUBIO LLORENTE y otros: *Derechos fundamentales y principios constitucionales (Doctrina jurisprudencial)*, Ariel, Barcelona, 1995, págs. 219-223.

bunal en esta ocasión entrañaba un elevado grado de dificultad al referirse a una compleja problemática como es la de los límites al derecho de reunión y manifestación.

I. RESUMEN DE LOS HECHOS Y ALEGACIONES DE LAS PARTES

Las Federaciones de Banca de las dos centrales sindicales mayoritarias, pretendían celebrar una concentración en la Plaza de Canalejas de Madrid (próxima a la Puerta del Sol) a las trece horas de un día laborable con la intención de apoyar la negociación del Convenio de la Banca Privada (hay que tener presente que en la mencionada plaza y en sus inmediaciones se encuentran las sedes centrales de algunas de las más importantes entidades financieras del país). La concentración fue comunicada previamente a la autoridad gubernativa tal y como exigen el artículo 21.2 CE y, en su desarrollo, el artículo 8 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión. El escrito de comunicación fue presentado en tiempo y forma y reunía todos los requisitos exigidos por el artículo 9 de la citada Ley. Sin embargo, la Delegación del Gobierno decide prohibir el acto y motiva su resolución alegando básicamente el colapso del tráfico causado por la concentración que, a juicio de la autoridad, provocaría dificultades insalvables para la prestación de los servicios esenciales a la comunidad.

Ante dicha negativa, los sindicatos interponen el recurso especial previsto en el artículo 7.6 de la Ley 62/1978, sobre protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, que fue desestimado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid quedando agotada de esta forma la vía ordinaria de protección del derecho. Ante esta situación, los interesados deciden interponer recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional alegando esencialmente lo siguiente:

- a) La extemporaneidad de la resolución gubernativa.
- b) El carácter manifiestamente desproporcionado de la decisión gubernativa porque, según el criterio de los recurrentes, contempla la cuestión discutida exclusivamente desde el prisma de la seguridad vial y el orden público desconociendo el contenido constitucional del derecho de reunión y la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional al respecto.
- c) La representatividad sindical de los convocantes y la idoneidad del lugar elegido en el que se encuentran las sedes de importantes entidades financieras.
- d) La escasa repercusión del acto en la fluidez del tráfico, ya que la adopción de la modalidad de reunión estática o concentración disminuye muy sig-

nificativamente el impacto que puede ocasionar el acto programado sobre las vías urbanas circundantes.

Por su parte, el abogado del Estado entiende que en la Resolución de la Delegación del Gobierno se había realizado de forma correcta el pertinente juicio de proporcionalidad, que tomó en consideración tanto el lugar de concentración y la hora de celebración de la misma como los perjuicios que previsiblemente se podían ocasionar a terceros y, en particular, a la fluidez del tráfico y al orden público. Criterio muy diferente fue el del Ministerio Fiscal que se mostró partidario del otorgamiento del amparo por entender que no existían razones fundadas de alteración del orden público con peligro para personas o bienes que justificasen una eventual prohibición puesto que las dificultades de circulación de los ciudadanos no manifestantes podrían haber sido resueltas mediante medidas de seguridad y control del tráfico habilitando itinerarios alternativos.

II. ANALISIS DE LOS PROBLEMAS JURIDICOS

1. *La extemporaneidad en la notificación de la Resolución gubernativa*

La Resolución de la Delegación del Gobierno prohibiendo la celebración del acto se notificó a los organizadores rebasadas las cuarenta y ocho horas desde la entrega de la comunicación (plazo previsto en el art. 10 de la Ley Orgánica 9/1983, reguladora del derecho de reunión). La brevedad de dicho plazo responde a la preocupación del legislador por asegurar una ulterior protección jurisdiccional rápida y eficaz. En los modelos de comunicación de las manifestaciones se advierte al promotor u organizador que es necesario que se encuentre localizable en ese plazo de las cuarenta y ocho horas posteriores a la presentación de la comunicación. No es casual que el plazo quede establecido en horas y no en días. Se trata, además, de un plazo máximo por lo que si a la autoridad le resulta posible notificar ese acto con anterioridad, siempre dentro de las cuarenta y ocho horas, deberá hacerlo.

Si la autoridad, como sucedió en este caso, notifica la resolución con retraso pero ese retraso no impide el control jurisdiccional a través del procedimiento especial del artículo 7.6 de la Ley 62/1978, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, carecerá de efectos invalidantes. En este sentido, el Tribunal Constitucional interpretó adecuadamente la finalidad del plazo legalmente establecido e incluso llega a matizar que la resolución administrativa únicamente vulnerará el derecho cuando res-

ponda a un ánimo dilatorio con el objetivo de impedir o entorpecer su ejercicio o cuando impida que los órganos judiciales se pronuncien con anterioridad a la fecha prevista por los organizadores (2). Se trata, en definitiva, de una manifestación más de la línea antiformalista del Tribunal Constitucional en esta materia en la que, sin duda, el legislador quiso hacer primar una interpretación finalista que atiende a la garantía de la efectiva protección jurisdiccional del derecho.

2. *Los límites al derecho de reunión y manifestación*

a) *El sentido material de la expresión «orden público» en el artículo 21.2 CE*

El disfrute de los distintos derechos fundamentales de forma simultánea no resulta posible sin que se respeten unos límites que permitan su compatibilidad. Ahora bien, esos límites habrán de ser interpretados de forma restrictiva procurando que conceptos jurídicos indeterminados como el de «orden público» del artículo 21.2 CE no se utilicen para establecer restricciones injustificadas al ejercicio de los derechos. Precisamente, el mencionado concepto de «orden público», del que se ocupa la Sentencia que analizamos, debe ser comprendido exclusivamente en un sentido material, entendiéndose por tal el mantenimiento de la imprescindible seguridad pública para el libre ejercicio de los derechos fundamentales y la preservación de los bienes jurídicos constitucionalmente protegidos. La aplicación de este concepto de orden público así perfilado requiere la existencia de unos límites definidos de forma precisa por la ley, como expresión de la voluntad popular, para cada uno de los derechos fundamentales contribuyendo de este modo al mantenimiento de la necesaria seguridad jurídica.

En esta misma línea, la STC que comentamos ha puesto de manifiesto que el orden público a que alude el artículo 21.2 CE no es el orden público sin más, sino aquél cuya alteración provoca un peligro para personas o bienes. Este concepto interpretado, como no podía ser de otro modo, a la luz de los principios del Estado social y democrático de Derecho nos lleva a identificarlo con una situación de hecho: el mantenimiento del orden en sentido material en lugares de tránsito público. Como acertadamente pone de manifiesto el Tribunal, esta

(2) STC 66/1995, de 8 de mayo. Suplemento *BOE*, núm. 140, 13 de junio de 1995, pág. 9. Con anterioridad, STSJ de Madrid, s./núm., de 5 de junio de 1990, *Revista Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, núm. 207, Madrid, mayo 1992, págs. 279-280.

idea de «orden público» no se identifica con una posición acrítica en relación a los valores jurídicos y metajurídicos comúnmente aceptados y que constituyen la base del orden social puesto que el contenido de las ideas y reivindicaciones no puede ser sometido a controles de oportunidad política. Por el contrario, habrá que entender por alteración del orden público aquella situación en la que se impide el normal desarrollo de la convivencia ciudadana en lo que afecta a la integridad física o moral de las personas o a la integridad de bienes tanto públicos como privados, siempre y cuando se trate de un desorden material que ponga en peligro la integridad de personas o bienes (3).

b) *El concepto jurisprudencial de «peligros indirectos»
y la crítica al mismo en el voto particular*

El único reparo que, a mi juicio, cabe razonablemente oponer a la STC que comentamos, es la construcción un tanto equívoca y difusa de la noción de «peligros indirectos» que, en el caso de que hagan un mal uso de ella los órganos jurisdiccionales ordinarios y la propia autoridad gubernativa, podría suponer un serio obstáculo a la correcta interpretación de los límites al derecho de reunión y manifestación llegando a afectar, en último extremo, a su propio contenido esencial.

A juicio de la mayoría de la Sala, el «peligro indirecto» consistiría en aquella situación provocada por una manifestación que, en caso de celebrarse, ocasionaría una «conflictividad circulatoria» susceptible de poner en peligro la prestación de algún servicio esencial para la comunidad como policía, bomberos, etc., ante la imposibilidad de evitar o, cuando menos paliar, ese peligro. Este concepto de peligro indirecto parece difícilmente encajable en las «razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes» que, según el artículo 21.2 CE resultarían las únicas que podrían justificar la prohibición por la autoridad de la celebración de una reunión en lugar de tránsito público o manifestación. Como mantiene acertadamente el magistrado González Campos en el voto particular a la Sentencia, la noción de «peligro indirecto» supondría una discutible ampliación del límite establecido en el artículo 21.2 CE, máxime cuando la mayoría de la Sala admitió que la Delegación del Gobierno había apreciado la existencia de ese peligro indirecto a partir, sobre todo, de consideraciones de tipo genérico relativas al tráfico urbano sin que haya existido una cumplida y detallada motivación en la que se

(3) *Ibidem*, FJ 3, pág. 10.

razone suficientemente la imposibilidad de adoptar medidas preventivas que hubiesen evitado la prohibición (4).

Resulta especialmente significativo que el Tribunal Constitucional llegue a admitir esta noción de «peligros indirectos» que se deriva de la propia Resolución de la Delegación del Gobierno cuando previamente, a lo largo de la Sentencia que comentamos (FFJJ 1-3), ha sido capaz de elaborar una brillante y completa síntesis de su rigurosa y bien construida doctrina sobre el derecho de reunión y manifestación. En efecto, la Sala no duda en afirmar que para prohibir una manifestación no basta ampararse en la mera sospecha sino que la autoridad gubernativa viene obligada a reunir datos objetivos suficientes, derivados de las propias circunstancias concretas del caso, «a partir de los que cualquier persona en una situación normal pueda llegar racionalmente a la conclusión, a través de un proceso lógico basado en criterios de experiencia (de) que la concentración producirá con toda certeza el referido desorden público —naturalmente, con toda la certeza o seguridad que puede exigirse a un razonamiento prospectivo aplicado al campo del comportamiento humano—» (5) teniendo en cuenta, además, que si existen dudas sobre la producción de estos efectos, una interpretación sistemática del precepto constitucional conduce a la necesaria aplicación del principio del *favor libertatis* y a la consiguiente imposibilidad de prohibir la celebración de la concentración.

Hay que destacar, además, que en la Sentencia se emplea el término «concentración» en lugar del de «manifestación», puesto que en este caso se trataba de un acto que iba a tener lugar en una plaza pública sin que se registrase ningún desplazamiento de los asistentes. Considero que, en esta ocasión, la denominación «concentración en lugar de tránsito público» puede resultar tal vez la más apropiada para diferenciarla de la manifestación, que incorporaría la nota característica del movimiento y de la reunión en lugar de tránsito público, que coincidiría con la concentración en la circunstancia de la ausencia de movimiento pero se diferenciaría de ella en el hecho de no incorporar ningún mensaje concreto dirigido a la opinión pública otorgando prioridad a la comunicación entre los reunidos. Por último, entendemos que cabría emplear el nombre de «marcha» para aquellas manifestaciones que excedan en su itinerario los límites de un término municipal.

Tras estas precisiones terminológicas y retomando la exposición de aquellos pasajes de la Sentencia en los que el Tribunal ofrece una doctrina abiertamente favorable al ejercicio del derecho de reunión, hay que citar un inciso del

(4) *Ibidem*, págs. 13-15.

(5) *Ibidem*, pág. 10.

FJ 3 que no deja lugar a dudas: «El espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación, sino también un espacio de participación.» El Tribunal se encarga de recordar, además, que desde la perspectiva del artículo 21.2 CE para poder prohibir el acto programado «deberá producirse la obstrucción total de vías de circulación que, por el volumen del tráfico que soportan y por las características de la zona —normalmente centros neurálgicos de las grandes ciudades—, provoquen colapsos circulatorios en los que, durante un período de tiempo prolongado, queden inmovilizados vehículos y se impida el acceso a determinadas zonas o barrios de la ciudad por imposibilidad de que la autoridad gubernativa habilite vías alternativas de circulación» (6).

Por tanto, habrá que entender que mientras exista la posibilidad de habilitar esas vías alternativas, no cabe prohibir la manifestación. La Sala pone además especial énfasis en otra cuestión importante como es la necesidad de que la autoridad gubernativa fundamente adecuadamente sus resoluciones, es decir, razone detalladamente los motivos por los que ha llegado a la conclusión de que, en el caso de que se celebre la concentración, se producirá la alteración del orden público con peligro para personas o bienes a la que se refiere el artículo 21.2 CE. Pero el Tribunal llega todavía más lejos y no duda en poner de manifiesto que incluso si existieran esas razones fundadas de alteración del orden público con peligro para personas o bienes la autoridad antes de prohibir la concentración deberá utilizar en la medida en que le sea posible «la facultad que le reconoce el artículo 10 de la Ley Orgánica 9/1983 y proponer las modificaciones de fecha, lugar o duración al objeto de que la reunión pueda celebrarse si bien teniendo en cuenta que el lugar de celebración tiene una especial trascendencia como elemento objetivo configurador del derecho de reunión puesto que está íntimamente relacionado con el objetivo de publicidad de las opiniones y reivindicaciones perseguido por los promotores por lo que ese emplazamiento condiciona el efectivo ejercicio del derecho resultando, en cierto tipo de concentraciones, condición necesaria para poder ejercer el derecho puesto que del espacio físico depende que el mensaje que se quiere transmitir llegue directamente a sus destinatarios principales» (7).

Sí, como acabamos de ver, en el FJ 3 el Tribunal no deja lugar a dudas en cuanto a su posición abiertamente favorable al ejercicio del derecho de reunión, en el FJ 4 continúa en esta misma línea al considerar que la mera perturbación del tráfico no puede ser motivo de suspensión e incluso se permite afirmar que «hubiera sido deseable un mayor desarrollo argumental» en la Re-

(6) *Ibidem*, pág. 11.

(7) *Ibidem*.

solución de la Delegación del Gobierno, pero, a pesar de todo, lo cierto es que no llega a extraer las consecuencias jurídicas pertinentes. A mi entender, o el «desarrollo argumental» al que se refiere el Tribunal es suficiente, en cuyo caso resulta innecesaria cualquier otra observación o, si resulta insuficiente, habrá que otorgar el amparo. Sin embargo, no fue este el criterio de la mayoría de los magistrados, y la Sala insiste en hacer «recomendaciones» a la Delegación del Gobierno sin extraer consecuencias jurídicas de las deficiencias que observa en la Resolución. Afirma, en efecto, el Tribunal: «(...) también hubiera sido preferible que se razonase con mayor detalle (...)» en torno a los efectos de la concentración sobre los servicios esenciales «y cómo todo ello puede producir alteraciones del orden público con peligro para personas o bienes».

Dentro de este mismo FJ 4 el Tribunal, de nuevo en un aspecto central para lo que será su decisión final, afirma que la Resolución gubernativa se centra esencialmente en consideraciones de tipo genérico relativas al tráfico, aunque no olvida las circunstancias específicas de la concentración convocada (8). Resulta difícil de entender que, aunque la Resolución gubernativa se centre esencialmente en consideraciones de tipo genérico, el Tribunal opte por denegar el amparo rompiendo así una trayectoria jurisprudencial caracterizada por una muy amplia protección del ejercicio del derecho. Lo cierto es que estos poco afortunados incisos de la Sentencia han encontrado la oportuna contestación en el voto particular del magistrado González Campos, que puntualiza con acierto y buen sentido común y jurídico esos pequeños reparos a los que nos hemos referido.

La autoridad gubernativa tiene que motivar cumplidamente sus resoluciones y adoptar las medidas necesarias para intentar evitar la prohibición del acto programado. Esas medidas deben afectar también a la necesaria garantía de la prestación de los servicios esenciales a través de vías urbanas alternativas. La autoridad no puede ampararse sin más en la existencia de un peligro indirecto para la prestación de esos servicios esenciales (policía, bomberos, ambulancias, etc.) tratando además de justificar ese peligro «esencialmente en consideraciones de tipo genérico relativas al tráfico». Cuando esto ocurre, nos parece que se hace necesario otorgar el amparo al recurrente porque el artículo 21.2 CE es claro y terminante: las reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones únicamente se pueden prohibir cuando existan razones fundadas —que deben ser motivadas de forma detallada a través de la Resolución de la autoridad gubernativa— de alteración del orden público con peligro para personas o bienes. Ese peligro para personas o bienes podría pro-

(8) *Ibidem*, FJ 4, pág. 12.

venir de la imposibilidad de garantizar en las debidas condiciones la prestación de los servicios esenciales —en particular los de policía, bomberos y ambulancias— debido a un colapso total del tráfico con imposibilidad manifiesta de encontrar rutas alternativas que garanticen su eficacia mínima necesaria, pero esta circunstancia no ha sido justificada con el necesario rigor en una Resolución de la autoridad gubernativa que, según hemos visto decía la propia Sala «se centra esencialmente en consideraciones de tipo genérico relativas al tráfico», está necesitada «de un mayor desarrollo argumental» y «debió motivar con mayor detalle los efectos sobre los servicios esenciales afectados y como todo ello puede producir alteraciones del orden público con peligro para personas o bienes». Ante una Resolución gubernativa de estas características, reflejadas en el FJ 4 de la Sentencia, era difícil imaginar la denegación final del amparo.

Para concluir este comentario, quisiera hacer algunas consideraciones de carácter general. En este sentido, tiene razón Torres Muro cuando apunta que el derecho de reunión en nuestro sistema constitucional parte de una protección amplia a su contenido y de ello se deriva la necesidad de un acercamiento responsable entre organizadores y autoridad para posibilitar un entendimiento que evite la utilización de los Tribunales como el medio inmediato y habitual para solventar problemas complejos a los que habría que intentar poner remedio en otras sedes (9). Para conseguir este objetivo es necesario, en mi opinión, partir de la experiencia con la que contamos. Si bien el intentar acotar zonas concretas para celebrar manifestaciones debe considerarse como claramente atentatorio al principio de libertad que inspira la regulación del derecho de reunión, sí convendría que en el ámbito municipal los distintos grupos políticos intentasen llegar a acuerdos en las grandes ciudades para delimitar con claridad las zonas que constituyen verdaderas arterias imprescindibles para el desenvolvimiento del tráfico y la prestación de los servicios públicos, con la oportuna referencia a días de la semana y bandas horarias, acuerdos que estarían sujetos a revisión periódica (para adecuarlos a las necesidades circulatorias) y en los que habría que tomar como instrumentos básicos de trabajo la jurisprudencia al respecto del Tribunal Superior de Justicia correspondiente y los pertinentes informes de los técnicos municipales. Estas iniciativas de acercamiento y concertación son propias de una sociedad democrática en la que el diálogo social y el comportamiento responsable de todos —autoridad y organizadores— debería redundar en una menor judicialización de esos problemas de manera que

(9) I. TORRES MURO: «Limitando el derecho de reunión», *REDA*, núm. 88, octubre-diciembre 1995, pág. 588.

el control jurídico pudiera quedar centrado, como corresponde, en los problemas de fondo (que son los que de verdad interesan desde una perspectiva estrictamente jurídica) y no, como a veces ocurre, en análisis en los que dominan los argumentos relativos a la circulación urbana y sus itinerarios sobre los razonamientos propiamente jurídicos.