

GAVARA DE CARA, J.C.: *El sistema de organización del ejercicio del derecho de reunión y manifestación.*

Ana Aba Catoira

El Tribunal Constitucional ha reiterado la naturaleza limitada de los derechos fundamentales en cuanto que derechos no absolutos. En este sentido, la propia Constitución, norma de limitación de los derechos, los reconoce y garantiza exclusivamente como derechos limitados, con un contenido definido o delimitado no sólo por la pluralidad de titulares de derechos y libertades sino también y además por la multiplicidad de derechos, bienes o valores reconocidos en la Constitución.

Asimismo, aun cuando los derechos tienen un contenido constitucionalmente protegido que, en ningún caso, tiene carácter absoluto, ese contenido delimitado en la Constitución, a veces de manera expresa como es el caso del derecho de reunión y manifestación objeto de análisis del libro que aquí se comenta, puede ser intervenido desde fuera por los operadores jurídicos, dentro de los cuáles, el legislador ocupa, sin duda, un lugar preferente, pues la Constitución le encarga la regulación de las condiciones del ejercicio del derecho (art.53.1), así como el desarrollo del mismo (art.81.1).

Pues bien, el derecho de reunión y manifestación, es uno de los derechos fundamentales en el que, por sus características, se produce una mayor intervención pública en la organización del régimen de su ejercicio. Se trata de un derecho, instrumento de participación ciudadana, que requiere una regulación y configuración normativa ante la inevitable incidencia de su ejercicio en los derechos de otros ciudadanos y bienes jurídicos de alcance constitucional. Así, pues, siendo éste un derecho con un ejercicio muy organizado y reglado, en el que se produce una intensa intervención pública, legislativa y administrativa, con su consiguiente control jurisdiccional, el libro que hoy tenemos la ocasión de comentar, presenta un indudable interés para todos aquéllos que estudiamos el extenso mundo de los derechos fundamentales desde el punto de vista de su ejercicio, esto es, los derechos fundamentales como derechos limitados.

Para estudiar el ejercicio de los derechos fundamentales se hace necesario conocer qué es lo que su titular puede llevar a la práctica en la realización del derecho, por lo que se requiere una delimitación del contenido, siendo ésta la finalidad del capítulo I. En este orden de cosas, siguiendo lo que el Tribunal Constitucional señala en su jurisprudencia, la delimitación de los derechos se hará a partir de una interpretación unitaria de la Constitución, por lo que J.C. GAVARA decide contraponer las normas iusfundamentales para entresacar las características que individualizan cada derecho y que permiten identificar cada ámbito de protección. Así, de una contraposición entre el derecho de reunión y la libertad de expresión, así como entre la reunión y asociación y, en base, a un criterio de especialidad, es posible extraer una serie de elementos que configuran el derecho analizado en este libro. Hablamos, pues, del elemento subjetivo que

define el derecho de reunión como derecho de ejercicio colectivo y organizado; el elemento finalístico o fin lícito que justifica la agrupación de más de veinte personas; el elemento real u objetivo o lugar de celebración y, además, el elemento temporal que supone la duración de la reunión cierto tiempo.

La propia Constitución ha establecido expresamente unos elementos que configuran el derecho de reunión y manifestación protegido constitucionalmente aunque lo hace a través de una delimitación negativa, pues lo que se reconoce y garantiza en el art.21.1 es la reunión «pacífica y sin armas». La función que cumplen estos dos elementos, que configuran el supuesto de hecho del derecho fundamental, es la definición de las fronteras o contornos del derecho que constituyen, bajo nuestro punto de vista, límites internos o intrínsecos al derecho que identifican las acciones subsumibles en la norma. Dicho en otras palabras, estamos ante elementos estructurales del derecho que sirven para determinar las acciones que quedan protegidas constitucionalmente por ser fruto del ejercicio del derecho garantizado en el art.21 de la Constitución.

A partir de estos elementos que lo configuran, J.C. GAVARA introduce la noción de orden público que está presente en la regulación del ejercicio del derecho de reunión, por lo que, de hecho, las limitaciones o restricciones que se establecen se justifican constitucionalmente en su mantenimiento que, en los sistemas democráticos, hay que entender como orden público material.

En todo caso, el desarrollo del derecho, es decir, la configuración de su contenido a través de los elementos materiales que lo integran, se contiene en la L.O.D.R. donde el legislador orgánico desarrolla el derecho de reunión y manifestación individualizándolo frente a otros derechos y libertades con los que presenta similitudes.

La Constitución española rompiendo con el pasado, ha organizado el ejercicio del derecho eliminando el requisito de la autorización previa aunque establece la necesidad de la comunicación previa a la autoridad competente cuando se trate de reuniones celebradas en lugares de tránsito público, así como para las manifestaciones. Se observa, pues, como el ejercicio del derecho aparece intervenido por el Estado desde un primer momento, ya que se condiciona al cumplimiento de un requisito de naturaleza preventiva que, en algunos casos, puede conducir a la prohibición de la reunión. Para el autor, que dedica el capítulo II a su estudio, el sistema actual de comunicación previa, lejos de la derogada autorización administrativa, plantea, en sus propias palabras, “numerosas incertezas”, pues abre una vía para que las decisiones administrativas se basen exclusivamente en criterios de oportunidad. En todo caso, este requisito constituye, en esencia, una cautela, ya que su finalidad es preventiva en cuanto que la Administración una vez recibida la comunicación comprobará si el ejercicio del derecho se adecúa a lo establecido en el ordenamiento jurídico, lo que determinará en un sentido u otro la solución al respecto.

Este requisito enunciado en el art.21.2 puede interpretarse como un elemento configurador del derecho, como “condición o presupuesto” y, en este sentido, su incumplimiento conllevará la consecuencia jurídica de imposibilidad de subsunción en el art.21 de la Constitución, al no ser compatible el ejercicio del derecho con un elemento delimitador del supuesto de hecho. Ahora bien, es posible entenderlo no como elemento delimitador del derecho sino simplemente como requisito procedimental, por lo que su incumplimiento no implica un supuesto de no derecho sino de ejercicio incorrecto, es decir, la obligación que incumplen los promotores no supondrá la inexistencia de una reunión constitucionalmente protegida sino la imposición de una sanción administrativa. Además, no hay que olvidar que la Administración no tiene posibilidad de prohibir la reunión por la falta de comunicación, ya que expresamente esta consecuencia la aparea la Constitución a la alteración del orden público con peligro para personas o bienes, y no toda reunión no comunicada produce dicha alteración. De hecho,

tal como pone de relieve el autor, si se disuelve una reunión o manifestación que no ha sido comunicada, al no subsumirse este supuesto en la norma constitucional, estaríamos ante una aplicación extensiva de una norma de limitación.

Tras la comunicación a la autoridad llega el momento de la decisión administrativa sobre la celebración de la reunión que dependerá de si el contenido del escrito que le remiten los promotores se adecúa a lo establecido por el ordenamiento (capítulo III). Cuando lo que se obtiene por respuesta es el silencio se supone la no apreciación de una causa que justifique la limitación o incluso la prohibición del derecho y, en caso contrario, se producirá una resolución restrictiva del ejercicio del derecho que puede alcanzar, tal como señala el 21.2, la prohibición de la reunión. La justificación de la intervención del derecho reside en la alteración del orden público con peligro para personas o bienes y ha sido el legislador orgánico, art. 10 L.O.D.R., quien, en desarrollo del precepto constitucional, ha establecido las posibilidades de la resolución administrativa cuando se comprueba dicha alteración. Así, pues, la restricción del derecho es decidida por la autoridad administrativa, fundamentándose en la previsión constitucional y en su desarrollo legal (STC 66/95, 8 de mayo, FJ 8) donde se precisa la necesidad de encontrar razones fundadas o certeza de alteración del orden público con el consabido peligro para personas o bienes, lo que supone la obligación de que la resolución administrativa se adopte con base a datos objetivos.

Nos encontramos ante una auténtica restricción del derecho, pues el art.21.2 no constituye un elemento delimitador del mismo, por lo que no se puede identificar con la reunión no pacífica prohibida en el supuesto de hecho. El artículo 21.2 constituye un auténtico límite del derecho reconocido expresamente en la Constitución y que no tiene que desembocar en todos los casos en una prohibición de la reunión, sino que puede suponer una mera modificación o modalización del ejercicio previsto. En todo caso, la resolución administrativa no puede tardar más de 48 horas, teniendo que justificarse en la concurrencia de este derecho con otros intereses constitucionalmente protegidos, que han de tener la suficiente virtualidad limitadora para suponer una restricción del derecho de reunión. No obstante, se constata, y así lo manifiesta el autor, cómo, en ocasiones, cuando se enjuicia la intervención en el derecho, “la argumentación particular del Tribunal Constitucional parece encaminada a realizar un esfuerzo por resaltar la constitucionalidad de la resolución administrativa”.

El control judicial de la resolución supone una garantía constitucional del derecho de reunión como derecho fundamental, pues el órgano jurisdiccional revisará si la restricción del derecho se justifica constitucionalmente en la comprobación objetiva de la alteración del orden público con peligro para personas o bienes. El interesado tiene, tal como se refleja en el capítulo IV, diversas posibilidades jurisdiccionales, destacando, como vía previa al recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, el procedimiento específico que para la protección del derecho de reunión y manifestación prevé el art.7.6 L.P.J.D.F. La nota fundamental del control jurisdiccional de la resolución administrativa, a raíz del cumplimiento del requisito de la comunicación previa, reside en que dicha protección jurisdiccional es anterior a la celebración de la reunión.

En los dos últimos capítulos de su libro, J.C. GAVARA analiza la eficacia de la ley reguladora del derecho de reunión atendiendo al cumplimiento del requisito de la comunicación previa y al número de alteraciones del orden público cuya prevención es la finalidad que persigue la regulación del ejercicio de este derecho. Así, si la ley es eficaz, los promotores de la reunión cumplimentarán el requisito del 21.2 y, además, el número de conflictos será menor. En este orden de cosas, la ineficacia se plantea en tres supuestos; “desviación de conducta” cuando no se cumple con la comunicación previa, pero no hay incidentes que supongan una alteración del orden público; “incumplimiento o ineficacia” no se comunica y se producen los citados incidentes y “la evasión de conducta” cuando

aún comunicándose la celebración de la reunión se producen los altercados, con lo que se evidencia un absoluto fracaso de la finalidad que persigue la ley.

El autor da muestra de estos supuestos de incumplimiento reflejando en diferentes gráficas el ejercicio del derecho a lo largo de los años en distintos puntos del territorio nacional, pudiéndose comprobar como la pauta general es el aumento del número de manifestaciones, sobre todo no comunicadas y, además, con desviación de conducta, caracterizándose, frente a aquéllas que si se comunican, por una menor participación ciudadana. En todo caso, sea cual fuere el supuesto al que obedece la reunión, lo cierto es que en ellas se producen escasos incidentes, lo que supone que, además, de la voluntad pacífica de los manifestantes, los sistemas especiales de seguridad resultan eficaces, datos éstos, a los que hemos de sumar la baja relación de prohibiciones administrativas.

Por último, J.C. GAVARA, cierra su obra, con una valoración del régimen del ejercicio del derecho, es decir, reflexiona sobre la actuación administrativa que ha de seguir una valoración objetiva y proporcional a la hora de decidir sobre la celebración de la reunión. En este orden de cosas, llama la atención sobre el hecho de que la ley pone mayor interés en la fase de ejecución o ejercicio del derecho, la comunicación previa como elemento de control y restricción del ejercicio del derecho, si bien considera que debiera atender más a la fase de preparación, potenciando un mayor diálogo entre las partes, esto es, entre organizadores y Administración, lo que facilitaría una articulación más eficaz de intereses, evitando así muchos de los conflictos que se producen en la práctica.

En definitiva, con estas líneas, que no hacen justicia al libro de J.C. GAVARA DE CARA, *El sistema de organización del ejercicio del derecho de reunión y manifestación*, hemos intentado reflejar el interés de este trabajo que acerca al lector a la realidad de los derechos fundamentales en su práctica cotidiana y que supone una nueva forma de estudiarlos, atendiendo a su realización en un marco social conflictivo que requiere, lejos de concepciones jurídicas desfasadas, una intervención del Estado, no sólo con un significado restrictivo para los derechos, sino también de garantía, pues la limitación de un derecho supone, en todo caso, la protección de otro distinto.