

REGIMEN JURIDICO DEL DERECHO DE REUNION

(Análisis de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio)

POR

PIEDAD GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ

Y

BENIGNO PENDAS GARCIA

Letrados de las Cortes Generales

SUMARIO

Introducción.—I. Teoría general del derecho de reunión: estudio dogmático, histórico y comparado: 1. Las libertades colectivas. 2. Concepto de libertad de reunión. Sus clases. 3. Naturaleza jurídica del derecho de reunión. Delimitación con otros derechos y libertades. 4. Consagración constitucional de la libertad de reunión. Su regulación en Derecho comparado. 5. Antecedentes de la regulación en Derecho español.—II. El derecho de reunión en el ordenamiento español: 1. Régimen jurídico vigente. 2. Delimitación legal del concepto de reunión. 3. Ejercicio del derecho de reunión: requisitos subjetivos, objetivos y formales: A) Requisitos subjetivos; B) Requisitos objetivos; C) Requisitos formales.—Conclusión.

INTRODUCCION

Se ha dicho acertadamente que *«el derecho de reunión es, sin duda, una de las libertades públicas, pero es también algo más... (ya que) es, ante todo y sobre todo, una técnica para la acción política directa al servicio de fines que extravasan el puro contenido del derecho»*¹. Y, en efecto, se trata de una libertad cuyo reconocimiento y régimen jurídico constituye, a nuestro juicio, un indicio extremadamente significativo acerca del grado de protección y respeto a los derechos fundamentales existentes en un ordenamiento. Históricamente vinculada a los derechos de asociación y de libertad de expresión, la reunión es una técnica directa de acción social y política y todo ello ha producido una constante de recelo y limitación por parte del poder público, que incluso en los regímenes más respetuosos con las libertades, ha tendido a reservarse facultades de policía y también, como observa Pérez Serrano, a buscar vías sinuosas para recortar el ejercicio del derecho a través de rigurosos requisitos de preaviso, de la exigencia de condiciones peculiares en los locales y de otros mecanismos de limitación².

¹ J. A. Santamaría Pastor, en *Comentarios a la Constitución*, obra colectiva dirigida por Fernando Garrido Falla, Madrid, 1980, pág. 271.

² Nicolás Pérez Serrano, *Tratado de Derecho político*, Madrid, 1976, págs. 665 y sigs.

A este interés dogmático del tema se une, como causa explicativa de la actualidad del estudio del derecho de reunión, la reciente promulgación de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, que —junto con el artículo 21 de la Constitución— viene a constituir la esencia del nuevo régimen jurídico vigente en la materia.

Por consiguiente, el presente trabajo se estructura en dos apartados: el primero, un estudio de las grandes cuestiones que plantea la teoría general de este derecho fundamental, y el segundo, un análisis del concreto régimen vigente en Derecho español.

I. TEORIA GENERAL DEL DERECHO DE REUNION: ESTUDIO DOGMATICO, HISTORICO Y COMPARADO

1. *Las libertades colectivas*

Dice Rivero³ que las libertades colectivas son individuales en cuanto a sus titulares, puesto que pertenecen a cada individuo, pero son colectivas en cuanto a su ejercicio. Las libertades colectivas se traducen, pues, en la formación de grupos, sean momentáneos (reuniones o manifestaciones), sean permanentes (asociaciones o sindicatos).

Así, el primer carácter específico de estas garantías, observa el citado autor, es el problema que presenta su conciliación con el mantenimiento del orden, ya que todo grupo constituye por sí mismo una fuerza sin comparación con el individuo aislado.

En segundo lugar se caracterizan estas libertades colectivas por su complementariedad: distintas en derecho, se conjugan de hecho, ya que las reuniones y las manifestaciones constituyen un medio de acción de las asociaciones o los sindicatos.

Ahora bien, estas libertades presentan, por otra parte, vínculos estrechos con la mayoría de las libertades individuales y, sobre todo, con la libertad de pensamiento; en efecto, tanto las reuniones como las manifestaciones o asociaciones están a menudo al servicio de la propagación de una idea o de la expresión de una opinión y, en este sentido, forman parte integrante del sistema democrático contemporáneo, que no se concibe ya sin la acción de los partidos o las reuniones públicas, del mismo modo que no se concibe sin la libertad de prensa.

Las libertades colectivas se caracterizan igualmente porque, a diferencia de las individuales, sólo tardíamente fueron consagradas por el Derecho positivo. Esto se debe, en primer lugar, a que no estaban incluidas en la herencia ideológica de 1789, que era fuertemente individualista, pues el liberalismo político teme y condena a los cuerpos intermedios que podrían interponerse entre el individuo y la colectividad total, falseando así la expresión de la voluntad general⁴. Por lo demás, también el liberalismo económico rechaza las pertur-

³ Jean Rivero, *Libertés publiques*, París, 1977, vol. 2, págs. 325 y sigs.

⁴ Como escribe Rousseau, «para tener el verdadero enunciado de la voluntad general importa que no haya sociedad particular dentro del Estado y que cada ciudadano opine

baciones que podrían aportar a la economía de mercado las coaliciones de base profesional, siendo así que aquélla se basaba en los contratos individuales y la libre concurrencia.

Como consecuencia de estas actitudes, la Declaración de Derechos de 1789 no consagra ni la libertad de reunión ni la libertad de asociación. La primera es mencionada en la Constitución francesa de 1791, y la segunda es expresamente condenada, en el ámbito profesional, por la Ley Le Chapelier, asimismo de 1791; así, el desarrollo de las asociaciones políticas, que alcanza su paroxismo con el poder del Club de Jacobinos durante el Terror, se efectúa al margen de la legalidad, y la Constitución del año III las condena expresamente.

Los regímenes posteriores a lo largo del siglo XIX en su casi totalidad temieron el poderío de la acción colectiva, tanto en el campo de la política, donde proporcionaba armas a la oposición, como en el económico-social, donde podía amenazar al poder empresarial y al juego de la economía de mercado, si bien a partir de 1848 comenzaron a ser exigidas estas libertades, siendo reconocidas a fines del siglo XIX o principios del XX⁵. A partir de esta consagración legal irán tomando una importancia creciente en la vida de la sociedad, llegando a su reconocimiento constitucional y a verse atribuidos determinados grupos (tales como los partidos y sindicatos) tareas constitucionalmente relevantes en la vida del Estado. Esta evolución y el lugar que ocupa la acción colectiva en la actualidad se explica por diversas razones, que conviene citar aquí, aunque sólo sea mínimamente:

— En primer lugar, por la necesidad de resolver colectivamente las complejas realidades de la vida moderna.

— En segundo lugar, por la dislocación de las comunidades naturales, en la compleja sociedad de nuestro tiempo, con lo que el hombre busca restablecer en los grupos las relaciones de persona a persona.

— En tercer lugar, y desde el punto de vista político, la acción colectiva está en relación directa con la democracia, ya que la vida política no se concibe sin la existencia y actividad de los partidos, sin la reunión pública y la manifestación, y está en reacción contra ciertas formas que la democracia toma, buscando los individuos, a través del grupo, una participación directa en las decisiones que les afectan: la acción colectiva constituye así un medio de defensa contra la centralización y la tecnocracia.

De acuerdo con esta evolución, los grupos y la acción colectiva aparecen como elementos necesarios de la sociedad libre, aunque puedan modificar la relación entre el individuo y el poder en el sentido en que Burdeau⁶ habla del grupo, rival posible del Estado: «*El problema del lugar de los grupos en el Estado plantea la coexistencia de poderes de hecho con el poder de derecho*», concluye el citado autor.

sólo por sí mismo» (*Du contrat social*, libro II, cap. III; citamos por la traducción española de C. Bergés, Madrid, 1969). Sobre el juicio que estos planteamientos merecen a un liberal contemporáneo, cf. Bertrand de Jouvenel, *Essai sur la politique de Rousseau*, Ginebra, 1947, publicado como apéndice de una excelente edición del *Contrato Social*.

⁵ Cf., sobre estos temas, entre otros, Antonio Truyol y Serra, *Los derechos humanos*, 1.ª ed., Madrid, 1968.

⁶ Georges Burdeau, *Libertés publiques*, París, 1972, pág. 185.

2. Concepto de libertad de reunión. Sus clases

Una vez expuesta sumariamente la evolución de las libertades colectivas, nos centraremos en la libertad de reunión, la más elemental de aquéllas, ya que la agrupación que origina se deshace rápidamente, por lo que es también la libertad colectiva menos incompatible con el individualismo de 1789. De ahí que fuera reconocida como tal libertad, si no en la Declaración de Derechos, sí —como vimos— en la Constitución de 1791.

Las definiciones doctrinales del derecho de reunión son muy variadas. Así, el profesor Pérez Serrano⁷ lo define como «*la facultad de congregarse con otras personas transitoriamente, fuera del domicilio habitual y para un fin común, que debe ser de carácter público*». Por citar otros autores bien conocidos, mencionaremos únicamente la definición de Colliard, para quien la reunión es «*una agrupación de personas, organizada o susceptible de serlo, discontinua o momentánea, y que se produce con el fin del intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas*»⁸, o la menos amplia de Biscaretti, que define la reunión como «*el ayuntamiento temporal y voluntario de varias personas en un lugar determinado, según un acuerdo previo y con un fin preestablecido*»⁹.

No hay, en cambio, en nuestra Constitución una verdadera definición de este concepto, ni tampoco el Tribunal Constitucional lo ha establecido, habiéndose limitado a precisar —negativamente— que no es admisible la tesis de que la reunión sea una agrupación discontinua y momentánea entre personas que no volverán, tal vez, a encontrarse jamás¹⁰.

En realidad, el tema del concepto requiere una rigurosa delimitación, ya que la reunión se halla en una vía intermedia entre los actos amistosos y familiares —que tienden a ser protegidos a través del derecho a la intimidad personal y familiar— y la vida corporativa articulada, propia del fenómeno asociativo. En cualquier caso, los caracteres comunes a toda reunión serían para Rivero¹¹ la pluralidad de participantes, el elemento temporal, el elemento de finalidad y, por último, el elemento de lugar.

Por otra parte, el propio concepto de reunión está en íntima relación con sus clases. Precisamente en relación con el último elemento citado, el de lugar, se va a distinguir entre reunión privada (según Pérez Serrano¹², a invitación realizada *nominatim* por el propietario del lugar, aunque este criterio es insuficiente para otros autores¹³, ya que los organizadores de reuniones públicas pretenden acogerse al mismo para eludir la regulación de aquéllas) y reunión pública, que puede afectar al orden público, siendo, por tanto, objeto de regulación específica.

⁷ Nicolás Pérez Serrano, *op. cit.*, pág. 665.

⁸ C. A. Colliard, *Libertés publiques*, 5.ª ed., París, 1975, pág. 627.

⁹ P. Biscaretti di Ruffia, *Derecho constitucional*, trad. esp., Madrid, 1965, pág. 689.

¹⁰ STC de 8 junio 1981, Sala 1.ª Recurso de amparo núm. 101/1980. Ponente: Magistrado don Rafael Gómez-Ferrer Morant (BOE de 16 de junio).

¹¹ J. Rivero, *op. cit.*, vol. 2, págs. 335 y sigs.

¹² Nicolás Pérez Serrano, *op. cit.*, pág. 665.

¹³ Cfr., entre otros, J. Rivero, *op. cit.*, vol. 2, pág. 337.

Burdeau¹⁴ recuerda la relevancia jurídica de esta distinción, pues afecta a la diferenciación del régimen fiscal aplicable (por ejemplo, la reunión privada no paga derechos de autor por la representación de una obra ni los impuestos sobre espectáculos), del tratamiento penal (según que concurra el elemento de publicidad, que constituye una agravante en ciertos delitos) o de la regulación de la reunión, porque la reunión privada es libre. Por lo demás, algunos autores como Degrenne¹⁵ fijan a estos efectos las siguientes notas de la reunión privada: local cerrado, acceso permitido sólo a personas nominativamente designadas, con invitación individual, y que sea posible el control de las personas presentes.

3. *Naturaleza jurídica del derecho de reunión.* *Delimitación con otros derechos y libertades*

Si bien, como ya hemos señalado, algunos sitúan el fundamento de la libertad de reunión en la libertad de comunicación y emisión del pensamiento, es obvio que sirve a la vez como eficaz instrumento para la formación de la opinión. Así, Stein¹⁶ señala que, a diferencia de la libertad de opinión, que protege la libertad de comunicación espiritual entre determinados individuos, el derecho de reunión protege la formación de la opinión y de la voluntad comunitarias y por ello supone un grado superior de integración social; el grado siguiente consistiría en lograr un acuerdo sobre las metas que han de conseguirse a largo plazo, lo que daría lugar a la fundación de una asociación. Mediante esta integración social se forman, en definitiva, las fuerzas que sostienen al Estado. La fuerza integradora de la libertad de reunión reside en el proselitismo, dice Pérez Serrano¹⁷, y su peligro, en la coincidencia pasional, más que reflexiva, de los que se reúnen.

En cuanto a la naturaleza del derecho de reunión, una vez superadas las viejas tesis de Laband, Jellinek y otros iuspublicistas alemanes, se reconoce generalmente como un auténtico derecho público subjetivo. No obstante, no siempre aparece individualmente consagrado, y así en el Derecho inglés no hay reconocimiento expreso del derecho de reunión como una libertad específica, identificándose con la libertad personal y la de expresión del pensamiento: en frase de Dicey¹⁸, si A, B y C tienen individualmente el derecho de ir donde quieran y hablar de lo que les plazca, igualmente podrán hacerlo juntos y en unión de diez mil personas más, en la calle o en un local cerrado.

No obstante, lo común es que las Constituciones y leyes ordinarias definan y regulen como derecho aparte el de reunión, que tanto ha influido históricamente en la esfera política, con sus repercusiones en la seguridad pública y en la actuación de la autoridad por su naturaleza peculiar, señalada entre nosotros por García de Enterría y Tomás Ramón Fernández¹⁹: «*La libertad de*

¹⁴ Georges Burdeau, *op. cit.*, pág. 223.

¹⁵ M. Degrenne, *Les réunions et le pouvoir de police*, París, 1938.

¹⁶ Ekkehart Stein, *Derecho político*, Madrid, 1973, págs. 147 y sigs.

¹⁷ N. Pérez Serrano, *op. cit.*, pág. 666.

¹⁸ Cfr. Dicey, *Introduction to the study of the Law of the Constitution*, 1.ª ed., Londres, 1885; sobre el tema, en Derecho inglés, cfr. Shackleton, *Law and Practice of meeting*.



reunión, si bien... ordenada sobre el criterio de la abstención de la acción pública, es ordinariamente una libertad instrumental del principio democrático participativo, a la vez que obliga a los servicios de orden público a su protección positiva.»

Una última delimitación ha de hacerse antes de entrar en el examen de la consagración constitucional del derecho. En efecto, suelen englobarse, al hablar de libertad de reunión, dos modalidades de la misma: la reunión propiamente dicha (*meeting*, en la terminología inglesa), de carácter estático, ya se celebre en local abierto o cerrado, y la manifestación, de carácter dinámico por esencia, siendo en suma la reunión puesta en marcha recorriendo lugares públicos. Esta última, en sus diversas modalidades (a pie, en vehículos, con o sin oradores, etc.) encierra un mayor peligro para el orden público, y por ello suele ser objeto de regulación específica, como tendremos ocasión de comprobar al tratar del Derecho español vigente.

4. *Consagración constitucional de la libertad de reunión. Su regulación en Derecho comparado*

Se ha observado certeramente que la evolución del reconocimiento del derecho de reunión en los diversos sistemas jurídicos muestra un proceso no siempre lineal y de perfeccionamiento de la protección, sino, por el contrario, lleno de altibajos y, con frecuencia, de retrocesos²⁰. Ya se ha visto, por otra parte, cómo las libertades colectivas reciben un tardío reconocimiento constitucional que, obviamente, no puede buscarse en Inglaterra por las razones expuestas. Sobre estas bases, resulta conveniente hacer ahora un breve panorama de la situación del Derecho comparado.

La enmienda primera a la Constitución de Estados Unidos prohíbe al Congreso dictar leyes que limiten el derecho del pueblo a reunirse pacíficamente y pedir al Gobierno la reparación de sus agravios; se incluye, por tanto, el derecho de reunión entre el primer bloque de libertades reconocidas en el constitucionalismo norteamericano.

En el continente europeo, como hemos dicho, la Declaración de 1789 no menciona este derecho, si bien la Constitución de 1791 reconoce a los ciudadanos la libertad de reunirse pacíficamente y sin armas con sujeción a las leyes de policía: surgen así los requisitos clásicos del ejercicio de este derecho (*paisiblement et sans armes*).

Tras la etapa revolucionaria francesa, el derecho de reunión se oscurece un tanto, hasta que la Constitución belga de 1831 lo reconoce, el movimiento de 1848 lo reivindica y, en fin, toma carta de naturaleza en los textos constitucionales en los términos de *reunión pacífica y sin armas*, presentándose posteriormente acoplado al derecho de asociación, una vez que éste logra vencer las prevenciones individualistas, de influjo rusoniano, que durante tan largo tiempo lo tuvieron proscrito.

¹⁹ E. García de Enterría y T. R. Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, t. II, 2.ª ed., Madrid, 1981, pág. 58.

²⁰ Véase, sobre el tema, entre otros, G. Burdeau, *op. cit.*, págs. 217 y sigs. También, Baffrey, *Le droit de réunion en Angleterre et France*, París, 1937.

No obstante, la parquedad de los preceptos constitucionales en la materia obligaba a ulterior desarrollo por medio de leyes ordinarias, en las que se dejaba sentir la preocupación por el orden público y al amparo de las cuales se volvía a veces a un verdadero régimen de policía, no ya con respecto a las manifestaciones (lo que podría ser más explicable), sino con relación también a reuniones en local cerrado. Todo ello hace que la libertad de reunión y manifestación esté tan reglamentada, como dice Burdeau²¹, que sólo por antífrasis cabe hablar de libertad; en el régimen que les es impuesto en algún momento de su evolución, la proporción entre libertad y reglamentación es tal que, de hecho, estas manifestaciones de la opinión quedan bajo la voluntad de la Administración.

Ello se debe, como dice Santamaría Pastor²², a que la reunión es una de las técnicas primordiales de la estrategia revolucionaria de las movilizaciones de masas. *«Es esta naturaleza peculiar —continúa— la que explica la tradicional desconfianza y las limitaciones impuestas al derecho de reunión, más que las modernas invocaciones a la evitación de molestias en el tráfico de personas o a la necesidad de proteger el derecho a la libre circulación de las personas ajenas a la reunión o manifestación: limitaciones que hoy afectan de manera casi exclusiva a las reuniones al aire libre y a las reuniones masivas, como se aprecia en todos los textos constitucionales. Si las reuniones privadas o las celebradas en local cerrado no sufren limitación alguna es simplemente porque no son ya peligrosas para la estabilidad del sistema político y social.»*

Previamente a los sistemas de regulación de la libertad a nivel de ley ordinaria en Derecho comparado, ha de ser examinado el caso inglés, en el que el poder público se limita a amparar el derecho de los reunidos, defendiéndolos contra agresiones, cediendo parques para su utilización pública, velando porque no se cometan delitos y no disponiendo siquiera de la facultad de impedir un acto por el trastorno que pueda originar, aunque sea anunciado y conocido. Si la Salvation Army convoca una manifestación —explica de nuevo, con un interesante ejemplo, el clásico Dicey— y la Skeleton Army amenaza con atacar a los manifestantes, la autoridad no puede prohibir el acto: sería como si, para evitar un robo, se impidiera llevar reloj al ciudadano que va a ser víctima y que tiene perfecto derecho a usarlo.

En los restantes países existe normalmente un trato diferenciado para el derecho de manifestación, sujeto a previa autorización gubernativa, o, al menos, a comunicación, por entender que las manifestaciones puedan provocar desórdenes en la vía pública o causar trastornos de circulación en ella, máxime cuando suelen circular por lugares céntricos para hacer más ostensible su alarde de fuerza o para hacer sumarse al público que transita por ellos. De ahí que la autoridad pueda imponer restricciones a la localización, horas de celebración o interrupciones para el tránsito de la población, pues, como destaca Recaséns Siches²³, el itinerario debe respetar los derechos de las demás personas.

²¹ G. Burdeau, *op. cit.*, pág. 216.

²² J. A. Santamaría Pastor, *op. cit.*, pág. 272.

²³ L. Recaséns Siches, *Tratado general de Filosofía del Derecho*, México, 1965, páginas 581 y 582.

En cuanto al derecho de reunión propiamente dicho, tres son los sistemas de regulación:

— Previa autorización, que no permite celebrar aquéllas sin el consentimiento de las autoridades gubernativas;

— Simple declaración, que obliga a comunicar previamente a la autoridad el propósito, objeto y condiciones de la reunión, pero sin que se precise permiso oficial para llevarla a cabo.

— Ausencia de toda formalidad previa, por lo que la reunión se organiza y celebra sin que el poder público tenga siquiera noticia de ella; este sistema, que, como hemos visto, practica Inglaterra, estuvo en uso en Alemania y en Francia a partir de la Ley de 1907, que suprimió la declaración previa; éste es, sin duda, el sistema propio de los regímenes que defienden las libertades y es, como veremos, el que acoge el actual Derecho español.

En cualquier caso, la regulación del derecho suele incluir una pluralidad de aspectos y condiciones. Así, en cuanto a las personas, este derecho puede reconocerse sólo a los nacionales, aparte de admitirse la restricción de su ejercicio por militares o funcionarios; en relación con la hora de celebración de la reunión, el legislador francés no autoriza las reuniones a celebrar con posterioridad a las veintitrés horas o a la hora de cierre de establecimientos públicos, si ésta es más tardía; por lo que se refiere al local de celebración, le son aplicables normalmente las disposiciones generales de policía sobre prevención de incendios, salubridad, etc.; por último, en la celebración del acto mismo se exige que la reunión sea pacífica, sin armas de ninguna especie y que no se impida a la autoridad la vigilancia en los alrededores o en el local mismo para mantener el principio de que el Estado tiene el monopolio de la violencia por los órganos de coerción jurídica. Además, un régimen especial afecta normalmente a las reuniones y manifestaciones en períodos electorales, en los que este derecho cobra particular importancia.

Algunos de estos aspectos particulares a que nos hemos referido aparecen incluso en los propios textos constitucionales. Sirvan como ejemplos el artículo 17 de la Constitución italiana de 1947: *«Los ciudadanos tienen derecho a reunirse pacíficamente y sin armas. Para las reuniones, incluso en lugar abierto al público, no se requerirá notificación. De las reuniones en lugares públicos se deberá cursar previa notificación a las autoridades, las cuales sólo podrán prohibirlas por motivos contrastados de seguridad o de evitación de daños públicos»*, y el artículo 8.º de la Ley Fundamental de Bonn:

«1. Todos los alemanes tendrán derecho a reunirse pacíficamente y sin armas, sin necesidad de autorización ni notificación previa.

2. Este derecho podrá ser restringido por una ley o en virtud de una ley en cuanto a las reuniones al aire libre.»

Como es notorio, estos textos constituyen el modelo acogido por el constituyente español a la hora de redactar el artículo 21 de nuestra vigente Constitución, que será objeto de estudio detenido en la segunda parte de este trabajo.

5. Antecedentes de la regulación en Derecho español

A lo largo de la evolución de nuestro Derecho constitucional, durante años se guardó silencio respecto de la libertad de reunión, si bien los Códigos Penales y las disposiciones administrativas se ocupaban de la materia. Sólo tras la Revolución de 1868 se llegó al reconocimiento de este derecho, *«no habiéndose alcanzado nunca —dice J. A. Santamaría²⁴— el reconocimiento pleno y absoluto del derecho: los dos leyes que históricamente lo han regulado, la de 1880 y la de 1976, partían de los mismos principios restrictivos que inspiraban la Ley francesa de 1868 (régimen de comunicación previa para las reuniones al aire libre)»*.

La legislación reguladora del derecho constituye así un reflejo de la desconfianza con que se veía la libertad de reunión, expresada en la afirmación de Alcalá Galiano²⁵ desde la tribuna del Ateneo de Madrid: *«El derecho de juntarse en número crecido a deliberar sobre negocios públicos, en rara ocasión y a pocos pueblos puede consentirse sin daño.»*

Por primera vez, las Constituciones de 1869 y 1876 (arts. 17 y 13, respectivamente), garantizan el derecho, estableciendo el requisito de que la reunión sea pacífica. La primera de ellas añade, en su artículo 18: *«Toda reunión pública estará sujeta a las disposiciones generales de policía. Las reuniones al aire libre y las manifestaciones políticas sólo podrán celebrarse de día.»*

En desarrollo de la norma constitucional de la Restauración, la Ley de Reuniones de 15 de junio de 1880 impone una regulación que regirá un extenso período, ya que continuó en vigor durante la II República, que no produjo un desarrollo del artículo 38 de la Constitución de 1931 (*«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»*)²⁶.

La Ley de 1880 exigía para las reuniones públicas comunicación previa a la autoridad gubernativa, con veinticuatro horas de antelación (art. 1.º), entendiéndose por reunión pública aquella de más de veinte personas en lugar distinto del domicilio habitual de los organizadores (art. 2.º). Las reuniones públicas, procesiones cívicas, séquitos y cortejos de igual índole necesitaban para celebrarse en las calles, plazas, paseos o cualquiera otro lugar de tránsito, el permiso previo y por escrito del gobernador civil o la autoridad local (artículo 3.º), y la autoridad podía asistir, enviar un delegado (art. 4.º) y suspender o disolver la reunión cuando se celebrara fuera de la ley, se saliera de las condiciones comunicadas, embarazase el tránsito público, etc. (art. 5.º).

En la regulación posterior a la guerra civil, la Ley de 1880 se vio consi-

²⁴ J. A. Santamaría Pastor, *op. cit.*, pág. 271.

²⁵ A. Alcalá Galiano, *Lecciones de Derecho político constitucional*, Madrid, 1834, páginas 404 a 408.

²⁶ El Tribunal de Garantías Constitucionales tuvo ocasión de dictar alguna sentencia relativa a estos temas, en concreto, las de 25 septiembre 1935 y 30 junio 1936, ambas con ocasión de recursos de amparo. Véanse los textos íntegros de las sentencias en M. Bassols Coma, *La jurisprudencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República española*, Madrid, 1981, págs. 257 y 278, respectivamente.

derablemente afectada. En efecto, la Orden circular de la Subsecretaría del Interior de 20 de julio de 1939, a pesar de su rango, introdujo modificaciones en aquélla, puesto que transformó el régimen de comunicación en autorización previa del Ministerio de la Gobernación, siendo ilegales todas las reuniones o manifestaciones no autorizadas, sancionadas por la Ley de Orden Público de 30 de julio de 1959 y por el Código Penal, y juzgadas por la jurisdicción especial de orden público. La Orden de 1939 eximía del requisito de autorización ministerial exclusivamente a las procesiones del culto católico y las reuniones celebradas por las Asociaciones legítimamente establecidas, conforme a sus Estatutos, «sin perjuicio de la facultad gubernativa para restringir el ejercicio del derecho de asociación».

Nada de lo anterior varió, a pesar de que el Fuero de los Españoles reconoció el derecho de reunión unido al de asociación (16. *Los españoles podrán reunirse y asociarse libremente para fines lícitos y de acuerdo con lo establecido por las leyes...*), reconocimiento nominal²⁷, con incluso un agravamiento de las restricciones en posteriores reformas del Código Penal, como la de 1967. En esta situación de inexistencia de una verdadera libertad de reunión y de un régimen jurídico de la misma no puede extrañar que la doctrina no prestara excesiva atención al tema²⁸.

En fin, el antecedente inmediato del régimen actual es la Ley 17/1976, de 29 de mayo, una de las normas dictadas en el período de la transición al sistema democrático instaurado con la Constitución de 1978.

Esta ley responde²⁹, como primera directriz, a la distinción entre lo lícito y lo ilícito en materia de reunión, viniendo la licitud marcada por dos límites:

— El ilícito penal, siendo fines lícitos «los que no estén sancionados por leyes penales», remisión ésta que obligaba a acudir al Código Penal, que fue objeto de modificación, primero por Ley de 19 de julio de 1976 y posteriormente para acomodarlo a los principios de la Constitución, a través de la Ley Orgánica 4/1980, de 21 de mayo, de reforma del citado Código en cuanto a delitos relativos a las libertades de expresión, reunión y asociación³⁰.

— En su ejercicio, el límite venía constituido por los supuestos de infracción de las condiciones comunicadas, obstrucción o perturbación de la circulación en vías públicas o perturbación grave del orden público, en cuyo caso cabía la disolución por parte de la autoridad gubernativa.

En segundo lugar, la ley distingue entre lo libre y lo reglamentado. En el primer ámbito se incluyen las que convencionalmente se denominan *reuniones privadas*, que comprenden tanto las estrictamente privadas o domiciliarias cuanto las celebradas en el ámbito doméstico por las diversas entidades jurí-

²⁷ La necesidad de que los derechos se concreten y se hagan efectivamente vigentes a través de su protección formalizada e institucionalizada en el ordenamiento positivo ha sido puesta con frecuencia de relieve para evitar que los derechos humanos sean únicamente «grandes palabras». Sobre el tema, cf. en concreto, Elías Díaz García, *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Madrid, 1966.

²⁸ Entre la escasa producción al respecto, podemos citar a Diego Sevilla Andrés, «Libertad de reunión», en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, XV, 1974, págs. 413 y sigs.

²⁹ Véase Exposición de Motivos de la ley (BOE núm. 130, de 31 mayo 1976).

³⁰ Sobre la situación inmediatamente anterior a la Constitución y a la LO 4/1980, cfr. Gregorio Peces-Barba Martínez y otros, «El Código Penal y la libertad de reunión», en *Sobre las libertades públicas en el Estado español*, Valencia, 1977.

dico-privadas, quedando todas ellas excluidas de la ley, así como las religiosas, las de carácter electoral, las sujetas a la legislación sindical o de espectáculos, o a leyes especiales o las reuniones que celebran las asociaciones de estudiantes en los centros docentes correspondientes.

En el ámbito reglamentado se distingue entre reuniones en lugares cerrados o en lugares abiertos al uso público, pudiendo éstas asumir la forma de manifestación, marcha, séquito, cortejo o modalidad similar.

En fin, el régimen de control establecido por la ley es el siguiente:

— Para las reuniones en lugar cerrado, comunicación con antelación mínima de setenta y dos horas al gobernador civil, expresando las condiciones de la reunión.

— Para las reuniones en lugar abierto al uso público se precisa autorización del gobernador civil, que deberá ser solicitada con diez días naturales de antelación, siendo denegable aquélla cuando se incumplan estos requisitos, los fines de la reunión sean ilícitos o indeterminados, existan motivos para creer que aquélla pueda dar lugar a delitos (en cuyo caso cabe la revocación de la autorización) o posean sus promotores antecedentes penales por organización de manifestaciones no pacíficas.

Estas reuniones en lugares abiertos deberán desarrollarse en forma pacífica, sin portar armas ni objetos contundentes, pudiendo la autoridad alterar su horario, itinerario o lugar de celebración, al mismo tiempo que debe velar por que se evite la aproximación a edificios públicos, representaciones diplomáticas, consulares e instituciones militares; no podrán ocuparse edificios públicos o particulares ni portar carteles o pancartas extraños al objeto de la reunión.

Por Orden ministerial de 8 de junio de 1978 se reguló la asistencia a reuniones y manifestaciones, prohibiéndose el uso de uniformes no autorizados, caretas, cascos y armas; se establecieron los caracteres del servicio de orden y se declaró que la infracción de estas normas es sancionable con arreglo a la Ley de Orden Público. Otra Orden de 8 de junio de 1978 estableció normas relativas a la ocupación de las vías públicas, requiriéndose autorización expresa del Ayuntamiento correspondiente para la instalación de puestos o quioscos.

Esta normativa, todavía fuertemente restrictiva, constituye el último precedente a tener en cuenta en la regulación de la reunión en nuestro Derecho; como hemos de examinar ampliamente, la Constitución de 1978 va a significar una nueva y positiva orientación del tema en el ordenamiento español.

II. EL DERECHO DE REUNION EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL

1. Régimen jurídico vigente

Procede ahora, concluida la exposición de la teoría general del derecho de reunión y los antecedentes de Derecho positivo, estudiar la regulación vigente en nuestro Derecho, objeto de una reciente y esencial modificación a través de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, que ha derogado la legislación preconstitucional y que viene a establecer un régimen directamente derivado de las exigencias del artículo 21 de la Constitución española.

Así pues, con carácter previo al estudio sistemático de la actual normativa, resulta de interés señalar las fuentes positivas en que se apoya el estudio. Y, como es notorio, hay que partir de la regulación de este derecho fundamental en la Constitución, cuyo artículo 21 establece textualmente:

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

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

Debe añadirse el caso concreto que recoge el artículo 77 de la propia Constitución, según el cual «las Cámaras pueden recibir peticiones individuales y colectivas, siempre por escrito, quedando prohibida la presentación directa por manifestaciones ciudadanas».

En cuanto a las fuentes internacionales más destacadas citaremos aquí, con el valor que el artículo 10.2 de la Constitución les atribuye para la interpretación de los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidas en el título I, dos textos de gran alcance: el artículo 21 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966, y el artículo 11 del Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, adoptado en Roma el 4 de noviembre de 1950³¹.

La regulación actual se contiene, como se dijo, en la reciente Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio. Esta norma debe completarse de inmediato con las leyes penales correspondientes, ya que se parte del reconocimiento del derecho de reunión para fines lícitos, entendiendo por ilícitos los que se consideran como tales en el Código Penal, que, en esta esencial materia, ha sido ya objeto de adaptación a los principios constitucionales, a través de la referida Ley Orgánica 4/1980, de 21 de mayo, de reforma del citado Código en cuanto a delitos relativos a las libertades de expresión, reunión y asociación.

En cuanto a jurisprudencia constitucional, la más interesante sentencia relativa al artículo 21 de la Constitución es la dictada el 16 de junio de 1982. Sin perjuicio de mencionar la doctrina del Alto Tribunal al tratar de aspectos concretos, conviene reseñar aquí la decisión adoptada con respecto a un tema

³¹ En concreto, el art. 21 del Pacto aprobado en el seno de Naciones Unidas establece: «Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.» Por su parte, el Convenio europeo, en su artículo 11, dice: «1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación, incluido el derecho de fundar, con otras, sindicatos y de afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses.

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

de interés: las relaciones entre la Constitución y la Ley 17/1976, hoy superada por la nueva regulación de la materia. La doctrina de tal sentencia puede sintetizarse así: el artículo 21 de la Constitución prevalece sobre la Ley 17/1976, que regulaba tal derecho fundamental, ya que reconoce el derecho sin supeditarlo a la valoración discrecional y al acto habilitante y de poder implícito de la Administración; por consiguiente —prosigue la sentencia—, en el orden sustantivo, la Constitución vino a derogar la Ley 17/1976, pero no sucedió lo mismo en el aspecto adjetivo, constituido por las pautas procesales que servían en esta ley de cauce funcional y legitimador de los actos de los poderes públicos y de los ciudadanos para poder ejercitar dicho derecho. (STC de 16 junio 1982, Sala 1.ª, recurso de amparo núm. 193/1981. Ponente: don Angel Escudero del Corral).

Hay también otras sentencias del Tribunal Constitucional que han tratado, directa o incidentalmente, del derecho de reunión: así, la de 8 de abril de 1981, la de 8 de junio del mismo año —que se refiere a este derecho en el ámbito laboral y sindical³²— y la de 29 de enero de 1982, todas ellas emitidas en relación de recursos de amparo³³.

2. Delimitación legal del concepto de reunión

En rigor, la reunión que podemos calificar como «de régimen común», objeto de regulación por la Ley Orgánica 9/1983, y que tiene además —según su disposición final primera— «carácter general y supletorio» respecto de cualesquiera otras en las que se regule el ejercicio del derecho, tiene un ámbito relativamente limitado; dicho ámbito, esto es, la delimitación legal del concepto de reunión, viene determinado positivamente en el artículo 1.º de la Ley Orgánica y negativamente en el artículo 2.º de la misma.

A la vista de las fuentes citadas y del propio artículo 21 de la Constitución se puede establecer el siguiente concepto legal: es reunión *la concurrencia concertada y temporal de más de veinte personas, con una finalidad determinada, que ha de ser lícita* (siendo ilícitas «*las así tipificadas por las leyes penales*») *y en la que específicamente ha de concurrir el requisito de ser pacífica y sin armas*; todo ello, lógicamente, siempre que no se trate de reuniones expresamente excluidas del ámbito de aplicación de la ley.

La definición legal parece así coincidir con las concepciones doctrinales en sus líneas generales: así, en la exigencia de que la congregación de personas sea concertada y temporal, esto es, voluntaria, no casual —parece que esto debe entenderse en un sentido subjetivo y no objetivo—, y con una limitación

³² Sobre el tema, cfr. la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, artículos 4.1.f) y 77 a 81 y los comentarios al respecto de Manuel Alonso Alea, *El Estatuto de los trabajadores*, Madrid, 1980. La bibliografía anterior sobre reunión de los trabajadores era muy escasa; citaremos aquí el artículo de I. Albiol Montesinos, «Derecho de reunión», en *Cuadernos de la cátedra de Derecho del Trabajo de Valencia*, núm. 2, Valencia, 1971.

³³ En cuanto a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, destacaremos la interesante sentencia de la Sala 4.ª, de 9 julio 1981, que confirma la de la Audiencia Territorial de Madrid, al estimar el recurso interpuesto por el secretario general de la Unión Sindical de Policía (USP) frente a la resolución del Gobierno Civil de Madrid denegando autorización para celebrar una manifestación pública del citado sindicato.

en el tiempo que va implícita en el principio general de que la reunión se caracteriza por su transitoriedad; esto plantea algún problema de interés, como es el caso de la consideración como reuniones de los encierros de personas en determinados locales que, supuesta su licitud y carácter pacífico, podrá determinarse o no como reunión en función precisamente del elemento temporal.

Sin duda, el elemento de la definición que ofrece un mayor margen a la interpretación es el requisito tradicional del carácter pacífico y sin armas que delimita, ya en el propio texto constitucional, el contenido ordinario del derecho de reunión objeto de protección jurídica. Concretamente, la cualidad de pacífica implica la ausencia de protección para aquellas concurrencias de personas convocadas para realizar actos violentos o bien que realicen actos de ese tipo durante el desarrollo de la reunión, aunque el fin originario de la convocatoria fuera adecuado; es más discutible, en cambio, que las reuniones convocadas con el objeto de realizar una manifestación de apoyo a ciertas acciones violentas o bien una apología de los fines que con ellas se pretenden puedan ser consideradas como reuniones *no pacíficas*, si bien, lógicamente, la ausencia de amparo jurídico les vendrá dada, en su caso, por el carácter ilícito de los fines³⁴.

En lo que concierne a la exigencia de no portar armas, es —a nuestro juicio— indispensable realizar una interpretación literal de la expresión, en el sentido de considerar *armas* a todo tipo de objetos susceptibles de producir un daño de carácter físico a otra persona, lo cual implica que hay que considerar como tales a determinados objetos punzantes cuyo uso normal nada tiene que ver con la violencia, pero no a objetos que, pese a la apariencia, no sean susceptibles de ser usados para producir daño físico, tales como armas de juguete y utensilios similares; todo ello sin perjuicio de la eficacia que pueda darles la apariencia, en cuyo caso —si bien restrictivamente— podría interpretarse que son armas en la medida en que se las ha hecho pasar como tales con un fin intimidatorio. Pero, sin duda, el problema esencial, para cuya solución no bastan los criterios generales y apriorísticos, es el de saber hasta qué punto es significativo el número de asistentes que ha de portar armas para considerar que la reunión cae fuera del ámbito del ejercicio del derecho; en este sentido, rechazando lógicamente los supuestos extremos, es preciso acudir a criterios valorativos, esto es, debe ponderarse adecuadamente el número de asistentes con armas, la calidad de éstas, la actitud de los restantes concurrentes y, en definitiva, la posibilidad de alteraciones que la existencia de armas puede hacer presagiar. Se trata, por consiguiente, de considerar a la existencia de armas entre los presentes como un indicio significativo del carácter violento de la reunión, con lo cual quedan enlazados los dos requisitos clásicos incorporados a nuestra Constitución en la materia.

Por otra parte, como se dijo, existe una delimitación negativa del concepto de reunión de régimen general que se recoge —esencialmente— en el artícu-

³⁴ La acción violenta que se propugna puede, en efecto, ser perfectamente legítima, considerada desde el punto de vista del ordenamiento que rige la reunión; por ejemplo, cuando se solicita una acción militar, incluso de agresión, frente a un enemigo exterior. Cuando lo que se proponga sea una violencia ilegítima, tal como la apología de actos terroristas, la carencia de tutela jurídica vendrá dada, en todo caso, por la ilicitud penal y no por el carácter no pacífico del acto.

lo 2.º de la Ley Orgánica 9/1983, con un enunciado («se podrá ejercer el derecho de reunión sin sujeción a las prescripciones de la presente Ley Orgánica, cuando se trate de las reuniones siguientes») que fue muy debatido a lo largo de la tramitación parlamentaria del proyecto de ley, pero con el cual no cabe duda —como ocurría con algún otro de los textos que se estudiaron— de que es derecho de reunión, amparado en todo caso por el artículo 21 de la Constitución, la celebración de cualquiera de los actos que se enumeran. Esto plantea inmediatamente el tema de la consideración como *numerus clausus* o como *numerus apertus* de la relación mencionada; el tema, aunque suscitó alguna duda en el debate parlamentario, es en nuestra opinión perfectamente claro en la medida en que ya existen en el Derecho positivo otras reuniones reguladas específicamente, que luego señalaremos, y por otra parte, dado que la disposición final 1.ª de la Ley Orgánica 9/1983 admite en general la existencia de reuniones reguladas fuera de su propio marco.

En concreto, el artículo 2.º de la Ley Orgánica enumera los siguientes supuestos:

1.º Las reuniones «que celebren las personas físicas en sus propios domicilios» y, por consiguiente, con independencia del número de asistentes, de la duración, etc. Ahora bien, es claro que estos actos radicalmente privados, si bien no sometidos al régimen jurídico ordinario, sí están sujetos a unos principios generales que coinciden con los de la Ley Orgánica; esto es, desde el punto de vista positivo, el respeto y protección debidos a la inviolabilidad del domicilio, y desde el punto de vista negativo, la exigencia de que el acto no implique la comisión de conductas tipificadas como delitos o faltas en el Código Penal y, en general, el debido respeto al orden público propio de una sociedad democrática³⁵.

2.º «Las que celebren las personas físicas en locales públicos o privados, por razones familiares o de amistad», son reuniones también excluidas del ámbito de la Ley Orgánica 9/1983; se suprimió en el Congreso de los Diputados del proyecto de ley en este tema la expresión «mediante invitación», con lo cual el precepto se aparta en buena medida de ciertas concepciones doctrinales clásicas —que se exponen en la primera parte de este trabajo; se mantiene aquí, como criterio justificativo de la exclusión, el de la finalidad, esto es, que el carácter familiar o amistoso de la concurrencia es decisivo.

3.º Cierta tipo de actos celebrados por personas jurídicas son, asimismo, excluidos de la Ley. Se trata, en concreto, de las reuniones celebradas por partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, sociedades civiles y mercantiles, asociaciones, corporaciones, fundaciones, cooperativas, comunidades de propietarios «y demás entidades legalmente constituidas», concluye el párrafo, con lo cual —por cierto— se aprecia la innecesariedad de la larga relación anterior criticable no sólo por su reglamentarismo, sino también por constituir una muestra del poco recomendable sistema de pretender agotar legislativamente supuestos que más sencillamente pueden reconducirse a fórmulas técnicas muy acuñadas. Los requisitos para la exclusión de este tipo de

³⁵ Entiende Alzaga que estas reuniones no son ejercicio del derecho reconocido en el artículo 21 de la Constitución, sino más bien manifestación de la inviolabilidad del domicilio y la intimidad. Cfr. Oscar Alzaga, *La Constitución española de 1978 (Comentario sistemático)*, Madrid, 1978, pág. 226. En contra, Santamaría Pastor, *op. cit.*, pág. 273.

reuniones son, por otra parte, muy estrictos: que se celebre necesariamente en local cerrado, que se refiera a los fines propios de la entidad de que se trate y que se dé a conocer mediante convocatoria que alcance exclusivamente a los miembros o a otras personas nominalmente invitadas, lo cual obliga a distinguir cuidadosamente las reuniones orgánicas y estatutarias de aquellas otras en las que participan personas que no son jurídicamente ni miembros de la entidad ni invitados *nominatim*, sino, por ejemplo, meros simpatizantes de un partido político o colaboradores informales de una asociación y otros casos similares.

4.º Otro supuesto de exclusión es el relativo a reuniones «*que celebren los profesionales con sus clientes en lugares cerrados para los fines propios de la profesión*». De nuevo se aprecia aquí la utilización de un doble criterio, el del lugar y el de la finalidad, especialmente dudoso el primero en esta materia, dado que, como se observó a lo largo del debate en el Congreso, la reunión de, por ejemplo, un abogado con cierto colectivo de clientes puede celebrarse en un café o en una plaza pública.

5.º Por último, se excluyen las reuniones celebradas en unidades, buques y recintos militares, reguladas específicamente por las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas.

Como es obvio, hay otra serie de reuniones que son objeto de regulación en otras normas legales y respecto de las cuales, como se dijo, tiene la Ley Orgánica 9/1983 «*carácter general y supletorio*», lo cual garantiza en cualquier caso un mínimo de protección y apoyo positivo al ejercicio de este derecho por parte de los poderes públicos. Entre otras, las más características reuniones de régimen especial son las de carácter electoral, a las que se refiere expresamente la disposición transitoria de la Ley Orgánica 9/1983, estableciendo que en tanto no se promulgue la ley electoral prevista en la Constitución, las reuniones y manifestaciones que se realicen con motivo de campaña de propaganda electoral estarán sujetas a la jurisdicción de los órganos de la administración electoral.

Existen, además, regulaciones específicas de la reunión de los trabajadores en la empresa, de la realizada por los funcionarios en centros oficiales y de las relativas a cultos religiosos³⁶; son estas últimas sin duda las que han planteado históricamente situaciones más dispares y complejas, y en el propio desarrollo de los trabajos parlamentarios de la Ley Orgánica que comentamos se propuso la inclusión de un apartado que excluyera de la ley expresamente la celebración de actos religiosos por iglesias o asociaciones confesionales legalmente reconocidas, dentro de los templos y recintos de los cementerios, referencia que juzgamos innecesaria por la existencia en el ordenamiento de una ley especial referida al tema y salvada indubitadamente por la disposición final primera de la Ley Orgánica 9/1983.

³⁶ Cfr. Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, artículos 77 a 81; también la resolución de la Secretaría de Estado para la Administración Pública de 7 de junio de 1979 sobre reuniones de funcionarios públicos, cuyo rango normativo difícilmente le permite regular una materia propia de derechos fundamentales y libertades públicas, y, por ello, es de desear su inminente regulación legal. En materia de cultos, véase la LO 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, con especial interés en su artículo 2.º, 1, d).

3. Ejercicio del derecho de reunión: requisitos subjetivos, objetivos y formales

A) Requisitos subjetivos

La cuestión del sujeto activo de este derecho no plantea, en principio, excesivos problemas. Del debate constituyente³⁷ y, positivamente, del sentido propio del artículo 13 de la Constitución se desprende la extensión del derecho a los extranjeros. Por otra parte, el artículo 4.1 de la Ley Orgánica específica que las reuniones sólo podrán ser promovidas y convocadas por personas (naturales o jurídicas), que se hallen en el pleno ejercicio de sus derechos civiles; se entiende que la plenitud se exige únicamente para promotores y convocantes —que no podrán ser, por tanto, menores de edad, por ejemplo—, de modo que nada impide la asistencia a la reunión de personas cuya capacidad de obrar general esté sometida a restricciones.

Únicamente existe una limitación peculiar por razones subjetivas en el artículo 4.4, en virtud del cual la asistencia de militares de uniforme o haciendo uso de su condición militar se regirá por su legislación específica, que es actualmente permisiva, al menos en lo que se refiere a militares no profesionales. En todo caso, el tema es dudoso y la Ley Orgánica no lo resuelve con claridad, por lo que hubiera sido preferible una mayor concreción.

Mayor interés tienen los apartados 2 y 3 del artículo 4.º, relativos a la responsabilidad de los promotores desde una doble perspectiva: responsabilidad del orden de las reuniones y responsabilidad civil por los daños eventualmente producidos.

En concreto, el apartado 2 establece que «del buen orden de las reuniones y manifestaciones serán responsables sus organizadores», a quienes, por consiguiente, se impone el deber de adoptar las medidas precisas para el buen desarrollo de las mismas, criterio perfectamente lógico en la medida en que se hace correlativa al ejercicio del derecho la responsabilidad derivada de tal ejercicio, sin que por ello —como veremos— se desentiendan del orden los poderes públicos que deben velar en todo caso por la adecuada actuación de la libertad.

Por lo demás, el incumplimiento de este deber da lugar a la exigencia de responsabilidad administrativa a los organizadores, la cual, sin perjuicio de la aplicación obligada al Derecho administrativo sancionador de los preceptos constitucionales, incide en un tema complejo que mejor hubiera sido, a nuestro juicio, aclarar en el sentido de salvar la responsabilidad de quienes, habiendo puesto la diligencia necesaria para ello, no pueden evitar que ciertos sectores de los asistentes produzcan perturbaciones del orden.

Precisamente ése es el criterio que se acoge explícitamente en el apartado 3, siempre de este artículo 4.º, cuando se dispone que los organizadores sólo responderán civilmente de los daños causados por los participantes a ter-

³⁷ Véase *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, edición preparada por el letrado de las Cortes Generales Fernando Sáinz Moreno y editada por el Servicio de Estudios de las Cortes, Madrid, 1980, 4 vols.

ceros «cuando hayan omitido la diligencia razonablemente exigible para prevenir el daño causado»³⁸. Hay que entender que la clave del precepto está en el tema de la carga de la prueba, puesto que el principio general de resarcimiento de daños a terceros es obvio; desde esta base, se produce ciertamente una confrontación entre dos intereses jurídicos y, por tanto, legítimos, a saber: el del organizador de la reunión y el del tercero que sufre daños injustificados, conflicto que está correctamente solucionado en la Ley en cuanto al fondo (lo cual no ofrecía, por lo demás, mayor dificultad), pero que es muy discutible en el aspecto procesal, puesto que impone una carga a la víctima de notable dificultad: la de probar que no hubo por los organizadores la «*diligencia razonablemente exigible*». El argumento de que se restringe el ejercicio de esta libertad pública al invertir la carga de la prueba, esto es, situándola en la perspectiva del organizador, no es válido en la medida en que la creación de los eventuales riesgos producidos aun en el ejercicio de una actividad lícita debe situarse en la esfera jurídica de quien actúa y no de quien es víctima pasiva de una situación que le es ajena. Por último, un argumento adicional sería la mayor facilidad para el promotor o convocante de probar todo lo relativo a su propia diligencia, por disponer normalmente de medios directos de prueba, frente a la situación de desconocimiento en que se halla el extraño que, frecuentemente, no estará siquiera presente en el momento en que se le causa un daño patrimonial injustificado.

Hasta aquí la problemática de la titularidad activa del derecho. Resta referirse al papel de los poderes públicos en el tema³⁹ desde la perspectiva (común a todos los derechos fundamentales y libertades públicas) de que su acción ha de ser activa y positiva (artículos 9.2 y 53 de la Constitución, entre otros); este principio es mucho más notorio en una libertad como la de reunión, esencialísima para el funcionamiento del sistema democrático participativo, como se examinó en la parte primera de este estudio. Por todo ello, resulta muy lógica la inclusión en la Ley Orgánica 9/1983 de un precepto, muy correcto técnicamente en nuestra opinión, como es el artículo 3.º, apartado 2, según el cual «*la autoridad gubernativa protegerá las reuniones y manifestaciones frente a quienes trataren de impedir, perturbar o menoscabar el lícito ejercicio de este derecho*».

Como es lógico, la acción protectora de los poderes públicos en esta materia implica la sanción para quienes, por cualquier medio, menoscaben ilegítimamente la libertad de reunión; en este sentido, el artículo 166 del Código penal, según la redacción que establece la Ley Orgánica 4/1980, de 21 de mayo, castiga con pena de arresto mayor y multa de 25.000 a 200.000 pesetas a quienes impidieren u obstaculizaren el legítimo ejercicio de la libertad de reunión o perturbaren el curso de una reunión o manifestación lícita.

³⁸ Se trata, como es claro, de un tema relacionado con la teoría general de la responsabilidad por daños de los artículos 1.902 y sigs. del Código Civil.

³⁹ Como todo derecho público subjetivo, el de reunión (como ha dicho el Tribunal Constitucional) «*se tiene en principio frente a los poderes públicos*» (cfr. Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de junio de 1981, ya citada).

B) *Requisitos objetivos*

Al establecer la definición legal de reunión observamos la importancia de la licitud como elemento esencial para que la concurrencia de personas sea jurídicamente protegida, de manera que la finalidad de la reunión ha de ser lícita, siendo ilícitas «*las así tipificadas por las leyes penales*», en los términos del artículo 1.º de la Ley Orgánica 9/1983.

El precepto viene aclarado y completado en el artículo 5.º de la propia Ley que habilita a la autoridad gubernativa para suspender y, en su caso, disolver las reuniones y manifestaciones en determinados supuestos, con lo cual se legitima la acción del poder público como defensor del ordenamiento frente al uso indebido de los derechos, pues, como afirma con rigor la sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de junio de 1982, «el ejercicio ilícito de un derecho no puede protegerse jurídicamente». Todo ello con la garantía —tal vez no suficientemente especificada, en nuestra opinión— de que las correspondientes resoluciones serán comunicadas a los concurrentes previamente a la acción material de la Administración, en la forma legalmente prevista.

Los supuestos que prevé el artículo 5.º son, concretamente, los siguientes:

a) Cuando se consideren ilícitas las reuniones y manifestaciones de conformidad con las leyes penales. La remisión obliga a acudir de inmediato al Código penal, cuya regulación de la materia considera como ilícitas (artículo 167) dos tipos de reuniones: las que se celebran con el fin de cometer algún delito y las que incumplen el requisito constitucional de ser reuniones pacíficas por concurrir a ellas personas con armas, artefactos explosivos u objetos contundentes o de cualquier otro modo peligrosos⁴⁰.

b) Cuando existan alteraciones del orden público con peligro para personas o bienes, supuesto en el que no existe propiamente un margen para la discrecionalidad administrativa, sino un concepto jurídico indeterminado que debe ser objeto de una interpretación rigurosa y, más aún, restrictiva, de tal modo que han de existir —como especifica el propio artículo 21.2 de la Constitución— *razones fundadas* de alteración del orden público.

En una interpretación muy adecuada de este precepto constitucional, y amparándose en el principio general *favor libertatis*, que es criterio de valor esencial al tratar de todos los derechos fundamentales y libertades públicas, la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de julio de 1981 (Sala 4.ª), ya citada, realiza muy acertadas precisiones sobre la relación entre el carácter pacífico y sin armas de la reunión y las alteraciones de orden público que pueden dar lugar a su disolución. Entiende, en concreto, el Tribunal Supremo (recogiendo, en rigor, los fundamentos de la sentencia de instancia, cuya argumentación califica el alto tribunal como «*exhaustiva, impecable y certera*») que hay que dar al concepto jurídico indeterminado incluido en el artículo 21.2 de la Constitución una «*única validez precisa*», dejando, pues, implícito que no se trata de una potestad discrecional de la Administración en virtud de la cual

⁴⁰ El propio artículo 167 del Código Penal (redactado según la LO 4/1980) concluye estableciendo las figuras delictivas en las que incurrir los promotores o directores de estas reuniones ilícitas, así como los asistentes armados y los que realicen actos de violencia contra la autoridad y sus agentes, personas y propiedades públicas o privadas.

ésta realice una estimación subjetiva propia, sino de un concepto objetivo que, según el certero razonamiento del órgano jurisdiccional, no quedaba vulnerado en el caso en cuestión, esto es, en la solicitud de un sindicato policial de celebrar una manifestación para dar a conocer sus reivindicaciones⁴¹.

c) Cuando se haga uso por los asistentes de uniformes paramilitares, supuesto que está directamente relacionado con la prohibición constitucional (artículo 22.5) de las asociaciones de carácter paramilitar y que viene en definitiva a vincularse con la exigencia de carácter pacífico de la reunión, en la medida en que el uso de ese tipo de uniformes viene a ser un indicio de intenciones violentas o amenazadoras aunque, aparentemente, el acto pueda transcurrir en perfecto orden.

Un tema de notable interés (que, sin embargo, no llegó a plasmarse en norma positiva en la Ley Orgánica que nos ocupa, puesto que si bien el Senado introdujo con acierto un nuevo párrafo en el artículo 5.º sobre el tema, el Congreso de los Diputados rechazó la enmienda de la Cámara Alta) es el relativo a la naturaleza de la preceptiva comunicación a la autoridad gubernativa; en concreto, se trata de determinar si la ausencia de comunicación implica ilicitud y, por consiguiente, permite a la autoridad gubernativa proceder a la disolución de la reunión o manifestación.

El tema ha sido objeto de atención por el Tribunal Constitucional en su citada sentencia de 16 de junio de 1982. Considera la sentencia, con términos rigurosos, que el derecho de reunión no es absoluto e ilimitado, sino que es un derecho subjetivo de ejercicio colectivo que puede producir a veces *«la alteración de la seguridad ciudadana y del orden general, que corresponde garantizar y salvaguardar al poder público»*, añadiendo que el carácter preeminente de estos valores exige, en una sociedad democrática, que la autoridad pública pueda imponer al ciudadano el deber de comunicar con antelación razonable, deber al que se califica como *«requisito indispensable»* de la proyectada reunión. Admite así el Tribunal Constitucional que el incumplimiento o la falta del plazo de preaviso es una *«auténtica condición o presupuesto»* para la utilización constitucional de esta libertad pública, de manera que esa ausencia puede conducir a la prohibición de la reunión por la autoridad gubernativa.

En definitiva, el Tribunal Constitucional viene a entender implícito en el concepto de orden público del artículo 21.2 de la Constitución la exigencia de comunicación, situación que, a la vista del silencio de la Ley Orgánica, ha de entenderse, a nuestro modo de ver, en el sentido siguiente: no se trata, en

⁴¹ El gobernador civil de Madrid había denegado la autorización exigida por la Ley 17/1976 amparándose en el razonamiento, calificado judicialmente de *verdadero sofisma*, de que los funcionarios del Cuerpo Superior de Policía se consideran en servicio permanente y deben ir siempre provistos de armas, luego no pueden asistir a reuniones o manifestaciones como meros asistentes o protagonistas. Con razón dice el Tribunal Supremo, confirmando el criterio del Tribunal *a quo*, que la idea de reunión pacífica y sin armas *«no puede ser interpretada de forma tan literal y desorbitada que anule o convierta en ineficaz la factibilidad del ejercicio de un derecho fundamental que, al no serles negado por la Constitución, ostentan, en principio (los miembros de la Policía), como los demás ciudadanos»*. A mayor abundamiento se observa que, en esa interpretación tan poco favorecedora de las libertades, los propios policías no podrían ejercer el derecho al voto, acción para la cual se prohíbe ir armado (art. 60 del Real Decreto-ley de 18 marzo 1977).

efecto, de que toda reunión no comunicada deba ser suspendida o disuelta, sino que la ausencia de comunicación ha de ponerse en estricta relación con la posibilidad de alteración del orden público, que es en definitiva el valor jurídicamente protegido y no el mero hecho formal de que se notifique a la Administración el ejercicio de un derecho. Por tanto, creemos, sólo cuando a consecuencia de la falta de comunicación no pueda la Administración disponer de los medios oportunos para salvaguardar el orden público entraría en juego el supuesto previsto en la letra *b*) del artículo 5.º y, por consiguiente, cabe la suspensión o disolución; por el contrario, si la concurrencia espontánea de personas da lugar a reunión que cumpla los requisitos esenciales (singularmente, el respeto al orden público), no cabe suspender o disolver por consecuencia de una mera apreciación formalista del ejercicio del derecho.⁴²

Como se dijo, el artículo 5.º concluye con una referencia a la comunicación previa a los asistentes de la resolución administrativa de poner fin a la concurrencia «*en la forma legalmente prevista*». En nuestra opinión, convendría aquí que la norma hubiera sido más específica, puesto que se trata de un tema que puede eventualmente dar lugar a incidentes graves en caso de que no se cumpla la orden gubernativa y ésta hubiera de ser ejecutada por los cuerpos y fuerzas de seguridad; por ello, sería muy conveniente aclarar que previamente a la actuación material la autoridad debe invitar a los asistentes a dispersarse por su propia voluntad y sin coerción física, invitación que por lo demás habrá de ser de alcance general y divulgada suficientemente entre los presentes.

C) *Requisitos formales*

Con una loable intención sistemática, pero —entendemos— con escaso acierto, la Ley Orgánica 9/1983 incluye dos capítulos diferenciados, el III y el IV, destinados a regular, respectivamente, las reuniones en lugares cerrados y las reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones; el desacierto de esta división no está en sí misma (se trata de la *summa divisio* en esta materia), sino en el contenido ilógico que se da al capítulo III, que en rigor se dedica exclusivamente a regular la figura polémica de los delegados gubernativos. En efecto, según el artículo 6.º, los organizadores y promotores de reuniones que se celebren en lugares, locales o recintos cerrados podrán solicitar la presencia de estos delegados de la autoridad gubernativa, los cuales —según el artículo 7.º— no podrán intervenir en las discusiones o debates ni hacer uso de la palabra para advertir o corregir a los participantes, todo ello sin perjuicio de lo establecido en la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Previamente a entrar en el fondo del tema, hay que referirse a la expresión «*lugares, locales o recintos cerrados*» que acertadamente emplea la Ley

⁴² Es verdad, sin embargo, que el tema puede plantarse a la inversa, esto es, sobre la base de que la comunicación puede ser conveniente o necesaria para que la autoridad gubernativa pueda proteger la celebración de la reunión frente a las contramanifestaciones; en este sentido, Santamaría Pastor, *op. cit.*, pág. 278. Por lo demás, cierto es que la exigencia de comunicación, rectamente entendida, no vulnera el contenido esencial del Derecho.

en la medida en que, por ejemplo, un estadio o una plaza de toros no son *stricto sensu* lugares cerrados arquitectónicamente, por no ser cubiertos; al incluir la referencia a locales o recintos queda claro que se incluye en general cualquier espacio donde no exista tránsito público.

Pero hay que insistir en que no tiene demasiado sentido que, en este punto, la Ley se limite a regular una figura muy debatida, como se aprecia a lo largo de la tramitación parlamentaria del proyecto, y además en un sentido muy particular: en efecto, se dice lo que el delegado no puede hacer (intervenir en la discusión o advertir a los reunidos), pero no cuál es positivamente su función. Buscando la adecuada interpretación de estos preceptos a través de la *mens legislatoris* se observa que la figura del delegado se concibe como protectora del ejercicio del derecho a solicitud de los reunidos, en definitiva, como un defensor de la libertad pública en quien se concreta el mandato genérico que a la autoridad gubernativa impone el artículo 3.º de la Ley de proteger las reuniones y manifestaciones.

En todo caso, sin perjuicio de que consideremos innecesaria esta figura, al menos en los términos en que se concibe por la Ley, es preciso buscar una interpretación de los preceptos que no rompa el principio general de libertad que inspira la norma y por ello hay que insistir en dos cuestiones: la primera, en el carácter de rogada que tiene la presencia del delegado, el cual única y exclusivamente podrá hacer acto de presencia previa solicitud formal de los responsables de la reunión y la segunda que su actuación ha de ser puramente pasiva en lo concerniente al tema objeto de la misma y únicamente activa en el sentido de garantizar el orden público, bien frente a terceros, bien frente a participantes que traten de alterar el carácter pacífico de la reunión; precisamente por esta vía los organizadores salvan su responsabilidad administrativa (artículo 4.º) y muestran su diligencia a efectos de evitar la responsabilidad civil por daños a terceros (artículo 4.º3). Por último, la referencia a la Ley de Enjuiciamiento Criminal ha de entenderse, en principio, en el sentido de la obligación genérica de la autoridad de impedir que se cometan actos delictivos, lo cual, como es lógico, justificaría la intervención.

En lo que concierne a otro conjunto de reuniones, las que se celebran en lugares de tránsito público y las manifestaciones, la propia Constitución exige un requisito formal, la comunicación previa a la autoridad, que, como es obvio, nada tiene que ver con la autorización previa exigida tradicionalmente para ejercitar la libertad de reunión y hoy expresamente proscrita por el artículo 21 de la norma fundamental. Como se dijo⁴³, la naturaleza de la comunicación debe entenderse en íntima relación con el peligro de alteración del orden público que la reunión no comunicada pueda ocasionar.

Pero lo que aquí nos interesa es el procedimiento establecido en los artículos 8.º a 11 de la Ley Orgánica 9/1983, observando que cumple su más estricta finalidad de garantía para el particular en los términos, bien conocidos, en que la doctrina configura los fines del procedimiento administrativo.

Este procedimiento se inicia a través de una comunicación por escrito a la autoridad gubernativa correspondiente (normalmente, el gobernador civil), que

⁴³ Cfr. *supra*, requisitos objetivos, con expresa referencia en la sentencia del Tribunal Constitucional que allí se cita.

deben realizar los organizadores o promotores de las reuniones con una antelación mínima de diez días naturales y máxima de treinta; la Ley aclara, innecesariamente, que la comunicación, cuando se trate de personas jurídicas, deberá hacerse por medio de su representante. Este régimen general, perfectamente válido aunque los plazos tal vez pudieran ser más breves, se ve alterado en el supuesto de que existan «*causas extraordinarias y graves*» que justifiquen la urgencia de la reunión, en cuyo caso la comunicación a la autoridad podrá hacerse con una antelación mínima de veinticuatro horas. Este criterio es, sin duda, muy lógico, puesto que determinados acontecimientos requieren una respuesta urgente e inmediata, que no puede dilatarse en el tiempo para cumplir los plazos formales de la comunicación, si no quiere verse desprovista de todo su sentido (pensemos, como ejemplo típico, en una manifestación de protesta frente a una acción terrorista).

La Ley aclara también detalladamente el contenido propio del citado escrito de comunicación, en el cual ha de constar específicamente el nombre, apellidos, domicilio y otros datos de los organizadores, el lugar, fecha, hora y duración previstos de la concurrencia, el objeto de la misma, el itinerario proyectado cuando se trate de manifestaciones que han de discurrir por vía pública y, por último, las medidas de seguridad previstas por los organizadores o que se soliciten de la autoridad gubernativa, en el ejercicio de la función protectora que a ésta corresponde. Con todos estos datos, la Administración pública puede obviamente ejercer su facultad, prevista en el artículo 10 de la Ley Orgánica, de defender el orden público en los términos jurídicamente pertinentes en que debe actuar.

En efecto, ante el escrito de comunicación mencionado, la autoridad gubernativa puede adoptar tres actitudes: en primer término, puede meramente tomar conocimiento formal del escrito, entendiéndose implícitamente que acepta las condiciones en él manifestadas; en segundo lugar, puede prohibir la celebración de la reunión o manifestación cuando considere que «*existen razones fundadas de que puedan producirse alteraciones del orden público*»; en tercer lugar, por fin, puede proponer modificaciones relativas concretamente a la fecha, lugar, duración o itinerario de la reunión o manifestación de que se trate. Se establece que la resolución administrativa, se entiende en caso de prohibición o modificación, ha de ser motivada (precisión que no es sino una especificación general de la obligación de motivar las resoluciones restrictivas de derechos individuales que impone la Ley de Procedimiento Administrativo) y se añade que el plazo máximo para dictar el acto administrativo correspondiente y notificarlo es de cuarenta y ocho horas a contar desde el registro del escrito de comunicación presentado por los promotores.

Por último, el artículo 11 de la Ley Orgánica establece la garantía judicial para el ejercicio del derecho frente a la decisión administrativa de prohibir o modificar la propuesta de los organizadores. En este sentido, se dispone que en caso de que los particulares no acepten la decisión administrativa podrá interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia competente⁴⁴, en un brevísimo plazo de cuarenta y ocho horas y, con un principio de

⁴⁴ A lo largo de la tramitación del proyecto de ley en el Congreso de los Diputados se propuso, por un Grupo Parlamentario, una interesante enmienda en virtud de la cual

celeridad muy necesario en el tema, dando traslado inmediato de una copia de dicho recurso debidamente registrada al órgano administrativo correspondiente al efecto de que éste remita de inmediato el expediente a la Audiencia. En espera de la norma que desarrolle el artículo 53.2 de la Constitución en el sentido de establecer un «*procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad*» para recabar la tutela de las libertades reconocidas en el artículo 14 y la sección 1.^a del capítulo 2.^o del título I de la propia Constitución ante los tribunales ordinarios, la Audiencia correspondiente tramitará el recurso de conformidad con lo establecido en el artículo 7.^o6 de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona.

El círculo de las garantías que corresponden al particular en esta materia se cierra, como es lógico en un derecho fundamental tan significativo y trascendental, con el recurso de amparo, que, en su caso, podrá interponerse ante el Tribunal Constitucional.

Queda así conformado por la Ley Orgánica 9/1983 un procedimiento que, a nuestro juicio, garantiza perfectamente la libertad de reunión y, en este sentido, constituye una de las más positivas novedades que la nueva regulación del tema aporta a una materia que en el Derecho español no sólo ha sido históricamente limitada en sus aspectos sustantivos, sino que también —con frecuencia— ha carecido de las garantías jurisdiccionales debidas para su correcto desenvolvimiento.

CONCLUSION

Se hacía notar en la introducción que el régimen jurídico del derecho de reunión constituye un indicio significativo del grado de protección y respeto a los derechos fundamentales existentes en un ordenamiento. Sobre esa base, puede afirmarse que la situación de nuestro Derecho en el tema es, en general, satisfactoria: en efecto, no cabe duda de que el artículo 21 de la Constitución ha venido a romper una larga tradición de límites y restricciones al ejercicio de esta libertad pública, no exclusivos, por otra parte, del Derecho español. Y, a su vez, la Ley Orgánica 9/1983 constituye una regulación correcta y respetuosa con el contenido esencial de este derecho fundamental, incluyendo además las adecuadas garantías jurisdiccionales para el ejercicio del mismo; todo ello sin perjuicio de los aspectos criticables de la Ley Orgánica: entre

se consideraba que sería el juez del lugar, en definitiva, el juez civil, el competente para resolver las controversias entre la Administración y los particulares en torno a este tema; aparte de lo acertado de los argumentos de orden práctico, debe, sin embargo, destacarse que, como es obvio, este principio implicaría una transformación esencial de todo el sistema de protección de las libertades públicas vigente en nuestro Derecho para acercarlo a una concepción anglosajona que, si bien muy acreditada históricamente, no puede en rigor decirse que garantiza mejor que la concepción continental europea la protección de los derechos fundamentales, cuando esta última está establecida con el rigor y la perfección necesarios; por eso, no parece que sea una crítica insalvable el que se diga que el establecimiento de la vía contencioso-administrativa como garantía en el tema implica una «*concepción administrativista del ejercicio del derecho de reunión*».

otros, la indefensión de los terceros perjudicados por daños causados por los participantes, al tener que probar que los promotores omitieron la diligencia debida; la ausencia de una referencia a la falta de comunicación que pueda dar lugar a alteración del orden público como causa de suspensión o, en fin, la extraña regulación de la figura del delegado gubernativo.

En definitiva, los órganos jurisdiccionales y, en general, todos los *operadores jurídicos* deben contribuir, a través de una aplicación de las normas basada en el principio *favor libertatis*, a que se materialice en la realidad este adecuado régimen jurídico que rige hoy día en nuestro Derecho las libertades de reunión y manifestación.