



BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO

GACETA DE MADRID

Depósito Lega. M. 1 - 1982

Año CCCXXII

Viernes 16 de julio de 1982

Suplemento al núm. 169

SUMARIO

	PAGINA		PAGINA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL			
Sala Primera. Recurso de amparo número 193/1981.— Sentencia número 36/1982, de 16 de junio.	1	Conflicto positivo de competencia número 36/1982.— Sentencia número 39/1982, de 30 de junio.	10
Sala Primera. Recurso de amparo número 216/1981.— Sentencia número 37/1982, de 16 de junio.	5	Sala Segunda. Recurso de amparo número 64/1982.— Sentencia número 40/1982, de 30 de junio.	15
Pleno. Conflicto positivo de competencia número 394/1981.— Sentencia número 38/1982, de 22 de junio.	7	Corrección de errores en el texto de las sentencias del Tribunal Constitucional, publicadas en el suplemento al «Boletín Oficial del Estado» número 153, de fecha 28 de junio de 1982.	16

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

17766 Sala Primera. Recurso de amparo número 193/1981. Sentencia número 36/1982, de 16 de junio.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Manuel García Pelayo y Alonso, Presidente, y don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, doña Gloria Begué Cantón, don Rafael Gómez-Ferrer Morant y don Angel Escudero del Corral, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo número 193/1981, promovido por don A. B. C., actuando en nombre propio y en representación del Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza de Madrid, siendo su Procuradora en el proceso doña Esther Rodríguez Pérez, y estando asistido por el Letrado don José María López-Luzatti y Azua, contra prohibición del excelentísimo señor Gobernador Civil de Madrid, de 18 de mayo de 1981, de concentración o reunión en lugar de tránsito público y contra sentencia de la Sala Primera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid, de 2 de junio de 1981, confirmatoria de dicha prohibición, habiendo comparecido en dicho proceso constitucional el Ministerio Fiscal, y el Abogado del Estado, y siendo Ponente el Magistrado don Angel Escudero del Corral, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

1. La Procuradora doña Esther Rodríguez Pérez, en nombre de don A. B. C., que actúa en nombre propio y en representación del Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza de Madrid, presentó en el Registro el 6 de junio de 1981, recurso de amparo contra prohibición del Gobernador Civil de Madrid, de 18 de mayo anterior, de concentración o reunión en lugar de tránsito público, que iba a ser llevada a efecto el 20 siguiente, y contra la sentencia de la Sala Primera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid, confirmatoria de dicha prohibición, por estimar que la misma viola el derecho de reunión, en su modalidad de manifestación o reunión, en lugar de tránsito público, reconocido constitucionalmente en el artículo 21.

Los hechos en que se apoya dicho recurso son:

1.º Que el 16 de mayo de 1981, el recurrente en nombre propio y en representación del Sindicato indicado, comunicó al Gobernador Civil de Madrid, la intención de celebrar una con-

centración el 20 del mismo mes, a las diecinueve treinta horas, en una calle del pueblo de Leganés, en protesta por despidos de trabajadores de enseñanza de esta localidad, haciendo constar su carácter pacífico, la constitución del servicio de orden, el sector de la población a que se dirigía el llamamiento, y las consignas que se harían públicas.

2.º En respuesta a la comunicación dicha, el 19 de mayo, el recurrente, recibe copia de resolución del Gobierno Civil, fechada el día anterior, acordando prohibir la celebración de la concentración, porque «no reúne los requisitos exigidos en el número 2.º del artículo 5.º de la Ley 17/1976 ... al no haber sido presentado en este Gobierno Civil con una antelación mínima de diez días naturales a aquél en que la reunión hubiera de celebrarse». Y en la que se concede un plazo de diez días para la interposición del recurso contencioso-administrativo.

3.º El mismo día 19, el recurrente presenta escrito en el Gobierno Civil, haciendo consideraciones legales, y entre ellas, la de considerar la prohibición como infractora de los derechos constitucionales de manifestación, reunión y libre sindicación, anunciando el propósito de interponer recurso contencioso-administrativo.

4.º El 20 del propio mes de mayo el recurrente recibe escrito del Gobierno Civil, fechado el día anterior, en el que se ratifica la prohibición «por incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 5.2 de la Ley 17/1976, reguladora del derecho de reunión en cuanto a la exigencia de presentación de la solicitud de autorización, con una antelación mínima de diez días naturales».

5.º El 26 de mayo siguiente se interpuso recurso contencioso-administrativo por el aquí recurrente, apoyado en la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid, pidiendo la sustitución de la mentada resolución prohibitiva por otra más acorde a derecho, así como la condena a la Administración Pública por daños y perjuicios.

6.º Admitido el procedimiento por la Audiencia, se celebró juicio, con asistencia del Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado y la representación del recurrente, insistiendo éste en su pretensión.

7.º El 10 de junio de 1981 se notifica al recurrente la sentencia de 2 del propio mes y año, recaída en el referido recurso, en cuyo fallo se declara mantener la prohibición de la manifestación en los propios términos de la resolución del Gobernador Civil de Madrid de 18 de mayo anterior, por hallarse ajustada a derecho, y con costas a la parte recurrente.

En los fundamentos de derecho de dicha demanda se alegan los jurídico-procesales a efectos de admisión del recurso, y como fundamentos jurídico-materiales en síntesis:

a) La aplicabilidad directa de la Constitución Española en materia de derechos fundamentales y libertades públicas, y las consecuencias directas de esta aplicabilidad, apoyándose en los artículos 9.1 y 10 de la Constitución, así como en la disposición derogatoria tercera de la misma, lo que conduce a sostener que los derechos reconocidos por ella puedan actuarse con independencia de que hayan sido o no desarrollados legislativamente, y que los procedimientos anteriores serán de aplicación en cuanto no se opongan a lo previsto en la Constitución.

b) Que al no ser motivado el acto de la Administración Pública, como exige el artículo 43.1 a) de la Ley de Procedimiento Administrativo, es procedente anular la prohibición del Gobierno Civil y todas las consecuencias jurídicas a que ésta dio lugar.

c) Que la resolución recurrida supone añadir un motivo de prohibición a los terminantemente definidos como «números clausus» en el citado artículo 21 de la Constitución, que no reconoce la posibilidad de prohibir reuniones o manifestaciones por defectos en el procedimiento previo imputable a sus promotores, acabando con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 17/1978, y dejando la resolución recurrida de aplicar el número 3 de la disposición derogatoria y los artículos 9 y 10 de la Constitución en relación con el artículo 21 de la misma. La falta de comunicación puede dar lugar a responsabilidad de los promotores por infracción de leyes o reglamentos, o por desobediencia o falta de respeto a la autoridad, o ser elemento a tener en cuenta al precisar las responsabilidades en el caso de desordenes públicos, pero nunca a la prohibición del acto.

d) Niega la aplicación del artículo 5 de la Ley de 1976 en base al horror al vacío legal que efectúa la sentencia de la Audiencia, pues ello supondría hacerlo en virtud del principio de analogía.

Esta aplicación analógica es imposible, en primer lugar, porque la razón del precepto no es idéntica, ya que el artículo 5 se refiere a la autorización previa y no a la comunicación, y estos términos no son asimilables entre sí, no existiendo tampoco un mismo supuesto fáctico, y además, porque el plazo de preaviso para la autorización previa no puede ser aplicable a la comunicación, porque ambas tienen razones distintas y se basan en principios diferentes, debiendo ser el plazo de comunicación inferior al de autorización, por lo que sería lógico en todo caso, aplicar el plazo de setenta y dos horas que para la comunicación previa cita el artículo 4.1 de la Ley del 78, plazo que se respetó por el recurrente quien no habría incurrido en ilegalidad alguna con su comunicación. Y porque en segundo término, la aplicación analógica es imposible de acuerdo con el número 2 del artículo 4 del Código Civil, al disponer que las Leyes excepcionales no se aplicarán a supuestos distintos de los expresamente contenidos en ella; y el artículo 5 de la Ley del 78 es norma excepcional: por ser una norma limitadora del ejercicio de derechos que ha de interpretarse restrictivamente, excluyendo la analogía; y porque tal ley es excepcional desde el punto de vista del sistema constitucional ya que se trata de una ley no orgánica que regula un derecho fundamental, en contra de lo dispuesto en el artículo 53.1 y 81.1. Además la Ley del 78 no puede aplicarse, porque en su artículo 1 regula el derecho de reunión reconocido en el artículo 18 del Fuero de los Españoles, que quedó expresamente derogado por la disposición derogatoria segunda de la Constitución.

La demanda de amparo termina solicitando sentencia definitiva, otorgando el amparo pedido, y:

a) Que se declare nula por contraria al ejercicio del derecho de reunión, constitucionalmente protegido, la resolución prohibitiva de 18 de mayo de 1981, ratificada el 19 siguiente, emitida por el Gobernador Civil de Madrid, por la que se impedía la celebración de la concentración anteriormente indicada.

b) Que se revoque la sentencia de la Sala Primera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Madrid, recurso número 431 de 1981, y en la que se desestimaba la pretensión del recurrente contraria a la antedicha prohibición gubernativa, sustituyéndola por la que el Tribunal Constitucional dicte, en los términos del apartado anterior, e incluyendo en esa revocación la de condena en costas de aquel procedimiento ante la Audiencia, a esta parte, declarando haber lugar a la misma sobre la Administración Pública, así como el derecho que al recurrente asiste a reclamar indemnización de daños y perjuicios, a determinar en trámite de ejecución de sentencia ante la propia Audiencia Territorial.

2. La Sección Primera de la Sala dictó providencia poniendo de manifiesto el motivo de inadmisión de carácter insubsanable del artículo 50 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (L. O. T. C.), por carecer la demanda manifiestamente de contenido que justificare una decisión por parte del Tribunal Constitucional. Realizando alegaciones el Ministerio Fiscal, en el sentido de que se inadmitiera la demanda de amparo. Y la parte recurrente sostuvo la improcedencia de dicha causa de inadmisión y que se tramitara el recurso hasta dictarse sentencia. La Sección, por auto de 14 de octubre de 1981, decidió admitir el recurso, para pronunciar en su momento la decisión de fondo.

3. Recibidas las actuaciones reclamadas del Gobierno Civil y de la Sala de lo Contencioso-Administrativo se abrió el trámite de alegaciones para el Ministerio Fiscal, Abogado del Estado y recurrente.

4. El Abogado del Estado, en síntesis, hizo las alegaciones siguientes:

Que el tema de examen se determina por el alcance y extensión de la eficacia derogatoria del artículo 21 de la Constitución sobre la Ley 17/1976, reguladora del derecho de reunión y especialmente sobre los artículos 5.2 y 6.2 de ésta, precisando el grado exacto del efecto derogatorio. Y en concreto, si es compatible con el artículo 21.2 de la Constitución que la Ley exija una antelación mínima de diez días naturales a fin de presentar la comunicación, para una reunión en lugar de tránsito público o manifestación, y los efectos que produce su infracción.

Examina el debate acaecido en la Comisión de asuntos constitucionales y libertades públicas del Congreso sobre el artículo 21 de la Constitución, así como la influencia que el artículo 17 de la Constitución italiana ha tenido en el artículo 21 de la Constitución española, y por fin los artículos 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el 11 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, permisivos del derecho de reunión pacífica, pero admitiendo restricciones por la Ley, que sean necesarias en una sociedad democrática. De tales trabajos constitucionales, del derecho comparado y de la interpretación racional del artículo 21 de la Constitución a la luz de los Pactos Internacionales, deduce, que el constituyente patrio rechazó la sumisión de ejercicio del derecho fundamental de reunión a la previa valoración más o menos discrecional de la Administración, salvo la facultad de apreciar si las reuniones públicas y manifestaciones pueden alterar el orden público con peligro para personas o bienes, al efecto de prohibirlas cuando existan razones fundadas. Esta prohibición justificará cualquier restricción del derecho menos intensa-modificación de recorridos o lugares, limitación de oradores y temas, etc., porque donde está lo más, se acoge lo menos; pero al tener la Administración que valorar la posible existencia de razones fundadas de alteración del orden público peligroso, es necesario que la comunicación posea el contenido mínimo preciso para permitirle esa ponderación, y será legítimo constitucionalmente que la Ley reguladora del ejercicio prevea que la comunicación se presente con una cierta antelación, que permita a la Administración conocer esa posible perturbación de orden, para prohibirla o para establecer dispositivos de seguridad pública que tal ejercicio del derecho haya de exigir, todo lo cual está implícito en el artículo 21.2 de la Constitución.

Ello conduce a estimar vigente de la Ley de reuniones de 1976 los preceptos, que a falta de ley orgánica, pudieran aceptarse constitucionalmente, por lo que los artículos 5.2 y 6.1 no podrán estimarse derogados en la parte que facilitan el cumplimiento del artículo 21 de la Constitución, debiendo entenderse derogada la referencia a la «solicitud de autorización» y sustituida por la de «comunicación».

Justifica como conforme a la Constitución el plazo de diez días naturales para el preaviso, en atención a la investigación que ha de hacerse por la autoridad, dispositivo de orden a montar, y alcance de la reunión o manifestación en sí misma; defiende que el artículo 6.1 adaptado impone la prohibición de la reunión cuando se infrinja el plazo referido, ya que el derecho sólo se ejercita en condiciones de licitud, cuando es conforme a los preceptos legales que constituyen legítimo desarrollo del artículo 21 de la Constitución, por lo que el ejercicio no lícito en derecho debe carecer de protección jurídica. Estima la prohibición de referencia por infracción de la antelación mínima, está implícita dentro de la prohibición por alteración de orden público.

A continuación el Abogado del Estado se opone a la distinción de la demanda entre comunicación y autorización previa, asegurando que la resolución del Gobernador Civil del día 19 de mayo, aunque con poca corrección, habla de «solicitud de autorización», por redacción apresurada no puede contradecir a la resolución del día anterior que califica de «escrito de comunicación». Ello conduce a no poder estimar, que el hablar de autorización suponga la existencia de un régimen de concesión discrecional previa, máxime cuando en los «vistos» se cita el artículo 21 de la Constitución.

Estima que la infracción por el ciudadano del proceso en cuanto a su plazo no supone una ampliación de los motivos constitucionalmente posibles de prohibición, porque el plazo es necesario para una ponderada valoración de las posibles alteraciones del orden público y no cabe infringir y permitir mantener el ejercicio del derecho a toda costa, pues se defraudaría anti-jurídicamente la potestad constitucional de prohibiciones preventivas por alteración de orden público.

En relación a la razonabilidad del plazo de diez días naturales y su prevalencia sobre el de setenta y dos horas que respectivamente determinan los artículos 5.2 y 4.1 de la Ley del 76, razona, que debe ser aplicado el primero porque lo esencial es el lugar de la celebración de la reunión o manifestación y no el contenido de la relación entre el particular y la autoridad, negando que el artículo 5.2 sea derecho excepcional.

Por último, el Abogado del Estado argumenta y se opone a la pretensión b) del suplico de la demanda en cuanto solicita la revocación de la condena en costas impuestas en vía contencioso-administrativa, declarando haber lugar a las mismas sobre la Administración Pública, y también que proceda indemnización de daños y perjuicios.

Termina solicitando se dicte sentencia, denegando el amparo solicitado, con desestimación de todas las pretensiones y declara-

rando válidas la resolución del Gobierno Civil de 18 de mayo de 1981 y la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia de 2 de julio siguiente que confirma aquélla, con lo demás que proceda.

5. El Ministerio Fiscal en resumen alegó, en contra del recurso de amparo, lo siguiente:

Que la normación constitucional del derecho de reunión supone un evidente avance respecto a la legislación precedente, pues no exige para las reuniones en lugar cerrado la puesta en conocimiento de la autoridad gubernativa, y para las efectuadas en lugares de tránsito público y manifestaciones basta la mera comunicación previa con la única causa de prohibición fundada en alteración de orden público que señala el artículo 21.2 de la Constitución.

Precisa, que el requisito constitucional de la comunicación previa, y la potestad reconocida a la autoridad de prohibir las reuniones mencionadas, conduce a estimar como necesario la existencia de normas de procedimiento que permitan actuar a los ciudadanos y a los poderes públicos. No dictada la normativa constitucional que prevé el artículo 53.1 de la Constitución, existe un vacío normativo que debe ser suplido, mejor que por la discrecionalidad normativa, o el arbitrio judicial, por la aplicación de la legislación preconstitucional específica, directamente ajustándola a los principios inspiradores de la Constitución. La coexistencia entre las normas constitucionales referentes a derechos y libertades y la legislación precedente la permite la sentencia de 8 de abril de 1981 del Tribunal Constitucional.

Se pronuncia por aplicar el plazo de diez días del artículo 5.2 de la Ley de 1976 y no de setenta y dos horas del artículo 4.1 por ser más específico aquél que éste, ya que lo esencial es la clase del acto según se trate de reunión cerrada o reunión abierta y no la clase de relación con la autoridad, comunicación o autorización.

En relación a las consecuencias legales que la inobservancia del plazo de aviso es susceptible de producir, en el desarrollo de la reunión comunicada, discrepa de la posición de la demanda, de que sea una expresión del artículo 21 de la Constitución y que dé sólo lugar a la responsabilidad de los promotores, creyendo que puede originar la prohibición del acto, pues el derecho de reunión no tiene sólo dimensión subjetiva, sino que incide en derechos e intereses protegidos de terceros, que tienen valor primario, y que deben defenderse por la autoridad cuando se presume alteración de orden público con peligros para personas y bienes; pero es que existen requisitos previos que emanan de la naturaleza del acto como presupuestos de inexcusable conocimiento para orientar la decisión de la autoridad, tales como identidad de los promotores, lugar, fecha, hora, objeto, itinerario, etc., de la reunión, exigencias razonables para el ejercicio de tal derecho, y que deben ser cumplidas con antelación también razonablemente exigida. Por ello, tanto el plazo de preaviso como los demás elementos informativos, aún bajo comunicación de prohibición, no constituyen nuevos motivos de prohibición de ejercicio del derecho de reunión, añadidos al que anuncia el texto constitucional.

Termina suplicando la resolución definitiva, denegando el amparo solicitado en la demanda.

6. El recurrente en amparo formuló escrito de alegaciones en el que tuvo por reproducido el escrito de demanda, y defendiendo la ilegitimidad de la prohibición realizada por defecto de plazo del derecho de reunión, efectuó en síntesis tres clases de argumentos:

El primero, referido a la dificultad constitucional de admitir la prohibición de reuniones por razones formales relativas al preaviso, estimando que no pueden justificarse por sí dicha prohibición conforme al artículo 21 de la Constitución.

El segundo, sobre la imposibilidad de aplicación del artículo 5 de la Ley 17/1976, por impedir su utilización analógica: su falta de semejanza entre ambos supuestos; su «ratio legis»; el suponer un criterio de aplicación extensiva a las restricciones de derechos legítimos; tratarse de un derecho excepcional, y por existir otra norma más afín.

Y el tercero, basado en que la prohibición ataca al derecho de reunión, amparado en el artículo 21 de la Constitución, al faltar motivación del acto administrativo limitador de derechos subjetivos; privándose de aplicación directa a la Constitución por medio de una anónima extensión de normas que la contradicen, y desnaturalizándose el sistema constitucional de comunicación.

Suplicó, que tras los trámites pertinentes, se dictara sentencia acorde con el «petitum» del escrito inicial de demanda.

7. Por providencia de 2 de junio de 1981 se señaló para deliberación y decisión del presente recurso, el día 9 siguiente, en el que se produjo tal deliberación y decisión por la Sala Primera.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Los hechos que han determinado el planteamiento del recurso de amparo, están constituidos por la comunicación que el Sindicato de Trabajadores de Enseñanza Media de Madrid dirigió el 16 de mayo de 1981 al Gobernador Civil de la provincia, haciendo patente su intención de celebrar una mani-

festación en una calle de Leganés, el día 20 siguiente, que fue prohibida por resolución de dicha autoridad de fecha 18, al no reunir los requisitos legales según el número 2 del artículo 5 de la Ley de reuniones número 17/1976, de 29 de mayo, ratificando su decisión ante recurso el 20 del propio mayo, «en cuanto a la exigencia de presentación de solicitud de autorización, con una antelación mínima de diez días naturales»; habiéndose seguido proceso contencioso-administrativo contra dicha prohibición de la manifestación, que fue desestimado por sentencia de 2 de junio de 1981, y que en el «petitum» de la demanda de amparo se pidió revocar, así como anular la resolución del Gobernador Civil.

2. El problema central a resolver en el proceso constitucional, y que previamente se presentó ante la autoridad gubernativa y ante el órgano judicial ordinario, está constituido por las siguientes cuestiones enlazadas entre sí:

a) Conocer, si la entrada en vigor del artículo 21 de la Constitución supuso la derogación total de la Ley 17/1976 indicada, reguladora del derecho de reunión, en virtud de la disposición derogatoria tercera de aquélla.

b) Subsidiariamente, de no admitirse esta derogación total, conocer si el citado artículo 21 de la Constitución Española, es compatible con la norma preconstitucional contenida en el artículo 5.2 de la Ley de reuniones, sometiendo la comunicación previa a la autoridad, en los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones que aquél determina, al plazo de diez días naturales que este último precisa.

c) Y en el supuesto de así aceptarse, averiguar si la infracción por el ciudadano de dicha antelación mínima puede constitucionalmente determinar o no, la prohibición de la reunión, según el artículo 6.1 de tan repetida Ley de reuniones.

3. La disposición derogatoria tercera de la Constitución abroga cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en la misma, lo que sucederá, conforme al artículo 2.2 del Código Civil, con todas aquellas materias que reguladas por una Ley precedente a la Ley superior sean incompatibles con ésta, por ser disconformes o contrarias a su prevalente contenido, mientras que pervivirán las que puedan coexistir, por tener un campo de acción coincidente y complementario.

Por su condición de norma superior y posterior, el artículo 21 de la Constitución Española prevalece sobre la Ley 17/1976, en toda la regulación sustantiva que efectúa de manera amplia y generosa sobre el derecho de reunión pacífica y sin armas, que no necesita de autorización previa, y que en los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones, es suficiente se comunique previamente a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas, cuando existan razones fundadas de alteración de orden público, con peligro para personas o bienes; pues esta regulación, indudablemente contrasta con el desarrollo que hacía la ley preconstitucional, al regular el derecho partiendo de una prohibición general previa para su ejercicio, a reserva de la autorización del Gobernador Civil de la provincia, ya que la Constitución consagra el derecho fundamental sin sujeción a la valoración discrecional y al acto habilitante y de poder implícito de la Administración, al matizar como única causa de prohibición la que afecta al orden público, a través de la objetivización de un riesgo específico.

Por consiguiente, debe entenderse, en el orden sustantivo que el derecho de reunión, regulado en el artículo 21 de la Constitución Española, ha derogado al de la misma especie de dicha Ley 17/1976, por ser incompatibles entre sí, pero sin que suceda lo mismo con el aspecto adjetivo, constituido por las pautas procesales, que servían en esta última de cauce funcional y legitimador de los actos de los poderes públicos y de los ciudadanos para poder ejercitar dicho derecho, y que derivan como necesarias de la exigencia de la comunicación previa, y de la potestad o facultad atribuidas a la autoridad de prohibir dichas reuniones en las circunstancias indicadas, pues al no regularlas el artículo 21, en el futuro habrá de acudirse para determinar los aspectos no contemplados en él, al cauce de los artículos 53.1 y 81 de la Constitución, creando la oportuna Ley Orgánica, mas al no haberse utilizado por el legislador hasta el presente, debe suplirse el vacío legislativo para no hacer ineficaz el derecho, con la aplicación de la legislación preconstitucional específica, de forma literal, o ajustándola, «mutatis mutandis» a las disposiciones o principios que surgen de la Constitución, y cuyo contenido pudiera aceptar el hipotético legislador posconstitucional.

4. El artículo 5.1 y 2 de la Ley 17/1976 exigía para poder celebrar una reunión en lugar abierto al uso público que se solicitara la autorización previa del Gobernador Civil, y que la solicitud se presentara con una antelación mínima de diez días naturales a aquél en que la reunión hubiera de celebrarse; norma ésta que parcialmente no tiene vigencia después de entrar en vigor el artículo 21 de la Constitución Española, en cuanto imponía la autorización previa que éste expresamente no admite, pero que sin embargo tiene validez en cuanto regula la antelación e incluso los requisitos legales mínimos de la comunicación, debiendo adaptarse su contenido, sustituyendo la exigencia de «solicitud de autorización» por la «comunicación previa», dada la fuerza vinculante del referido artículo 21, que así hace compatible con él al artículo 5.1 y 2 de la Ley preconstitucional, y permite la realización del derecho de reunión

cumpliendo con las exigencias a través del cauce procesal adecuado, que posibilite su efectividad.

En contra de esta posición, que más o menos explícitamente sostuvieron la resolución gubernativa y la sentencia que la confirmó, el recurrente argumenta: que una Ley no orgánica como la 17/1976 no puede regular un derecho fundamental; y también, negando efectividad al principio de analogía que dice utilizado, a fin de aplicar normas establecidas para el procedimiento de autorización, al supuesto de comunicación, y en concreto al plazo exigido, por faltar la identidad de razón entre ambos casos, y por tratarse de una ley excepcional restrictiva de tal derecho, y que se apoyaba en el Fuero de los Españoles, expresamente derogado por la disposición derogatoria segunda de la Constitución.

La primera alegación no es acogible, de acuerdo con la doctrina establecida por la sentencia de este Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981, que declara la «imposibilidad de exigir la reserva de ley orgánica de manera retroactiva para anular disposiciones que se produjeron respetando el sistema de creación jurídica vigente al promulgarse», de manera que la ausencia de tal naturaleza en la Ley 17/1976, no es motivo de inconstitucionalidad, por razones que conciernen a la forma de producción y aunque no sea asimilable a ley orgánica, siempre que pueda coexistir con la Constitución, como en lo procesal coexiste, por la ya expuesto.

Y tampoco puede aceptarse la segunda, porque existen los requisitos que el artículo 4 del Código Civil exige para la aplicación analógica del artículo 5.2 ya que este contempla un aspecto semejante al del artículo 21 de la Constitución Española, puesto que ambos regulan en definitiva las reuniones en vías públicas o manifestaciones, y el preaviso o comunicación que sustituye a la autorización, tiende a que la autoridad tenga la oportunidad para formar opinión sobre la eventualidad de la alteración de orden público, que de producirse supone una desautorización, y que de no realizarse implica, expresa o tácitamente una permisibilidad por falta de prohibición. Además existen entre ambas normas identidad de razón por el objeto y finalidad perseguida, al posibilitar, en mayor o menor medida, el ejercicio del derecho de reunión en beneficio de los ciudadanos. Y por fin, el hecho de que la Ley 17/1976, sea preconstitucional no supone que sea excepcional o «uti singularis» en sentido jurídico, pues tendía a permitir tal derecho aunque fuera restringidamente, estando sustituida ahora en lo sustantivo, pero no en lo procesal como se ha expuesto, sin que por lo demás la invocación que realizaba en su artículo 1.1 del artículo 16 del Fuero de los Españoles, supusiera más que apoyarse en el ordenamiento a la sazón vigente para regular el derecho de reunión, que tuvo vigencia hasta que empezó a regir la Constitución, y sin que la derogación por ésta del Fuero suponga la total abrogación de la Ley 17/1976, porque como quedó expuesto, ésta deriva de su oposición a la Constitución, pero continúa vigente en lo que no es contradictoria, sino complementaria de aquélla, aunque el fundamento de su validez se haya novado, como precisó el Abogado del Estado.

5. Al determinar el artículo 21.2 de la Constitución para las reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones, la exigencia de comunicación previa a la autoridad, a fin de que pueda prohibirla si existen razones fundadas de alteración de orden público con peligro para personas y bienes, es evidente que por la propia dinámica formal impuesta y finalidad buscada, resulta constitucionalmente legítimo que la comunicación se presente, que además se haga con cierta antelación, y que contenga los datos necesarios para que la Administración pueda efectuar una justa valoración, que le permita decidir con acierto, sobre el ejercicio o denegación del derecho de reunión, conciliando su lícita realización, que debe siempre favorecerse, con la potestad de aquélla de impedir los desórdenes públicos; a cuyo fin, tiene que estimarse vigente el artículo 6.1 de la Ley 17/1976, por no contradecir sino complementar al artículo 21.2 de la Constitución, aunque adaptando su ámbito al de este último y respetando el contenido esencial del derecho, para comprender en él la potestad de la autoridad gubernativa de prohibir la celebración de las reuniones indicadas, «cuando la comunicación carezca de alguno de los requisitos previstos en el artículo 5, apartado 2», en el que se encuentra no respetar el plazo de diez días de la comunicación. Subsistencia que durará en tanto no se dicte la legislación complementaria del artículo 21 por ley orgánica, y que, por exigencias de la seguridad jurídica, que el artículo 9 de la Constitución eleva a categoría de principio constitucional, es necesaria para evitar que la validez del preaviso quede relegada al albur de la circunstancialidad, con quiebra de la certidumbre del mismo para el titular del derecho, en cuanto a las condiciones de su ejercicio.

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

las medidas de seguridad que fueren precisas, otorgándole, además, la facultad de prohibirla si concurren las circunstancias que constitucionalmente así lo determinan.

El incumplimiento de plazo de preaviso —o su falta—, como auténtica condición o presupuesto para la utilización constitucional del derecho de reunión, puede conducir a la prohibición de éste por la autoridad gubernativa, puesto que el único derecho de reunión que en lugar público se reconoce en el artículo 21.2 es el que necesariamente se ha de ejercer comunicándolo previamente a la autoridad; prohibición que está implícita dentro de la posible alteración del orden público, porque se impide a la Administración ejercer la finalidad preventiva que tiene encomendada, al no tener a su alcance el necesario y exclusivo medio legal, para ponderar o valorar si el posterior ejercicio del derecho repercutiría en la seguridad ciudadana.

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

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

7. El artículo 21 de la Constitución no determina para la comunicación previa necesaria, cual ha de ser su antelación mínima temporal o plazo, lo que para el legislador del futuro supone un generoso ámbito electivo, que sin embargo debe respetar el contenido esencial del derecho, ser proporcionada y no arbitraria, y evitar toda dilación innecesaria que limite el derecho.

El recurrente sostiene que, de aplicarse la Ley 17/1976, el plazo debería ser el de setenta y dos horas fijados en el artículo 4.1, que respeta la identidad de razón exigida para la analogía, porque se refiere a la «comunicación», y no el de diez días del artículo 5.2 que recoge la «autorización» suprimida por la Constitución.

Como el Fiscal patrocinador, debe aceptarse la norma más específica y homogénea, que permita una mayor congruencia y evite transposiciones arbitrarias, y en este caso, la norma que reúne tales condiciones es la del artículo 5.2 que se refiere a las «reuniones en lugar abierto al uso público», que poseen la misma identidad de razón que las «reuniones en lugar de tránsito público y manifestaciones» que el artículo 21 de la Constitución regula, por ser lo decisivo para la acción analógica la clase del acto —«reunión abierta» o «reunión cerrada»—; y no la forma de relación con la autoridad —«comunicación» o «autorización»—, siendo de desechar el artículo 4.1, por estar referido a reuniones en lugar cerrado, y porque actualmente estas no exigen comunicación previa, por lo que su derogación total es cierta.

Pero es que además, la vigencia de la Ley 17/1976, parcialmente y en su artículo 5.2, en cuanto al plazo de diez días que señala, está reconocida claramente por la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de protección de los derechos fundamentales de la persona, que es coetánea por su fecha a la Constitución y que entró a regir con posterioridad a ella, ya que luego de reconocer en su artículo 1.2, el derecho de reunión entre los comprendidos en su ámbito de aplicación, en el artículo 7.6 se refiere a las «reuniones previstas en la ley reguladora del derecho de reunión», que no es otra que la antes citada, para conceder a los promotores, en caso de «prohibición o propuesta de modificación de reuniones», el derecho a interponer recurso contencioso-administrativo, que deberá resolverse dentro del improrrogable plazo de cinco días, y como quiera que el artículo 5.3 de dicha Ley 17/1976 impone al Gobernador Civil decidir sobre la solicitud de autorización, ahora entendida como «comunicación», con una antelación mínima de cinco días naturales respecto a la fecha señalada para su celebración, es evidente, que

el plazo de diez días está justificado tanto por la información a realizar por la autoridad gubernativa dentro de los primeros cinco días sobre la posible incidencia en el orden público, como muy especialmente, por la concesión en favor de los promotores de un control jurisdiccional rápido y efectivo en los cinco días restantes del plazo de diez, que posibilite el ejercicio del derecho de reunión, en principio denegado o modificado, si la decisión judicial les fuera favorable.

8. Todo acto administrativo debe ser motivado o fundado por así determinarlo con carácter general el artículo 43.1 a), de la Ley de Procedimiento Administrativo, coincidiendo con esta justa exigencia el artículo 13 de la Ley 17/1976, al disponer, que «las resoluciones de las autoridades gubernativas sean motivadas, cuando impidan o limiten el ejercicio del derecho de reunión», motivación que debe realizarse con la amplitud necesaria para el debido conocimiento de los interesados y su posterior defensa de derechos; mas la doctrina del Tribunal Supremo, en relación a dicha exigencia, ha precisado que la motivación escueta o sucinta, si es suficientemente indicativa, no equivale a ausencia de motivación, ni acarrea su nulidad. Y esto es lo que sucede en el caso de examen, pues el Gobernador Civil prohibió la manifestación comunicada, en su resolución de 18 de mayo de 1981, por no reunir los requisitos legales según el número 2, del artículo 5 de la Ley de reuniones número 17/1976, de 29 de mayo, y en su oficio del día siguiente, ratificó dicha prohibición y resolución, «en cuanto a la exigencia de presentación de la solicitud de autorización, con una antelación mínima de diez días naturales», siendo en conjunto estos dos acuerdos suficientemente expresivos, dentro de su extremado laconismo, para conocer que la causa de la prohibición se encontraba en la inobservancia del plazo indicado, resultando por ello mínimamente suficientes para cubrir la exigencia de motivación; sin que pueda extraerse consecuencias perjudiciales del hecho de referirse en el oficio indicado a «solicitud de autorización», que no existió, por tratarse de una comunicación previa del promotor la que dio lugar a la resolución, ni podía existir

dado el claro contenido del artículo 21 de la Constitución que precisamente se citaba en los «vistos» de la resolución del día 18, por lo que tan errónea e incorrecta expresión no puede desvirtuar la voluntad de prohibir y especialmente su causa de ausencia de plazo, no significando que la autoridad estuviese investida del derecho de autorizar, por ser incompatible con la Constitución; razones todas que impiden extraer la grave consecuencia de nulidad.

9. Cuanto se ha precisado conduce a la conclusión de entender, ajustadas a la Constitución y a derecho, la resolución del Gobernador Civil recurrida y la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo que la confirmó, y a estimar la improcedencia de declararlas nulas como pretendía el recurrente, aunque la base de esta resolución sean normas preconstitucionales provisionales, que el legislador debiera sustituir, para que el artículo 21 de la Constitución, regulador del importante derecho de reunión, se cumpliera por normas orgánicas postconstitucionales, que desarrollen adecuadamente y faciliten lo más posible su realización.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido:

Desestimar el presente recurso.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Madrid, 16 de junio de 1982.—Manuel García Pelayo Alonso.—Angel Latorre Segura.—Manuel Díez de Velasco Vallejo.—Gloria Begué Cantón.—Rafael Gómez-Ferrer Morant.—Angel Escudero del Corral.—Firmados y rubricados.

17767 Sala Primera. Recurso de amparo número 216/1981. Sentencia número 37/1982, de 16 de junio.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente, y don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, doña Gloria Begué Cantón, don Rafael Gómez-Ferrer Morant y don Angel Escudero del Corral, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo, número 216/1981, promovido por don X. Y. Z., representado por el Procurador don Enrique Sorribes Torra y bajo la dirección del Letrado señor Ramos Méndez, contra resoluciones de la Sala Primera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona, de 25 de febrero y 12 de marzo de 1981, y de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, de 10 de julio del mismo año, y en solicitud de que se le conceda oportunidad de formular demanda en el recurso contencioso-administrativo número 30/1981, así como que se le indemnice por dilación indebida en procedimiento judicial, y en el que han comparecido el Ministerio Fiscal y la Generalidad de Cataluña, siendo Ponente el Magistrado don Angel Escudero del Corral, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda de amparo formulada por el Procurador don Enrique Sorribes Torra, en representación de X. Y. Z., establece, en síntesis, como hechos:

a) Que ante la Sala Primera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona anunció la interposición de recurso de dicho carácter, contra acto emanado del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalidad de Cataluña, de 17 de diciembre de 1980, que había suspendido la actividad de parcelación en la urbanización «Cal Artigas», del término municipal de Llisá de Munt, de la propiedad del actor, mandando incoar expediente sancionador; dictando providencia tal Sala, teniendo por interpuesto el recurso y reclamando el expediente administrativo.

b) Posteriormente, el propio órgano, espontáneamente, dictó otra providencia disponiendo oír a las partes, en orden a si las pretensiones ejercitadas tenían cauce procesal idóneo en la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, o, por el contrario, la vía adecuada era la del recurso contencioso-administrativo ordinario; evacuando el Fiscal el trámite, pronunciándose por la vía especial iniciada, así como el actor, anunciando éste, en otro caso, la vulneración del artículo 24.1 de la Constitución.

c) Dicha Sala dictó auto el 25 de febrero de 1981, decretando la inadmisibilidad del recurso referido, contra cuya decisión interpuso el actor recursos de súplica y apelación, resolviendo la Sala el primero de ellos, desestimándolo, por auto de 12 de marzo siguiente.

d) El propio recurrente interpuso recurso de apelación ante la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, reiterando la lesión del artículo 24.1 de la Constitución; dictándose con tres meses de retraso auto el 10 de julio de 1981, en el que se confirmaba el auto recurrido.

Por ello, entabló el recurso de amparo, para lograr la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales, estimando infringidos el artículo 24.1 de la Constitución, al causársele indefensión, porque, admitido a trámite el recurso contencioso-administrativo por violación de los derechos contenidos en los artículos 14, 18 y 25.1 de la Constitución Española, por la vía del proceso señalado en la Ley 62/1978, la Sala, de oficio, y previas alegaciones de las partes, dictó un auto decretando la inadmisibilidad del recurso, por entender que debía seguirse el proceso ordinario contencioso-administrativo y no el indicado, resolución que ratificó y luego confirmó el Tribunal Supremo. A su vez, alega la infracción del principio constitucional, de que todos tienen derecho a un proceso público sin dilaciones indebidas, pues no ha podido formular la demanda todavía, cuando el proceso iniciado podía durar unos sesenta días en primera instancia y de quince a veinte días en apelación, y estos últimos se convirtieron en tres meses y medio, produciéndose retrasos temporales y coste económico, por multiplicarse las actuaciones en diversas instancias, con gastos y dispendios de que debe resarcirse, siendo responsable el Estado, por asumir la tarea de administrar justicia.

La demanda suplica: Tener por interpuesto el recurso contra las resoluciones de la Audiencia Territorial de Barcelona, Sala Primera de lo Contencioso-Administrativo, de 25 de febrero y 12 de marzo de 1981, y del Tribunal Supremo, de 10 de julio de igual año, y dictarse sentencia: a) otorgándole el amparo y concediéndole la oportunidad de formular la demanda en el recurso 30/1981, pendiente ante dicha Sala, a través del procedimiento previsto en la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, y b) y otorgarle también la indemnización de una peseta, a cargo del Estado español, por la dilación indebida, más allá de los términos legales, de las actuaciones procesales seguidas hasta el presente.

2. La Sección Segunda de este Tribunal acordó admitir el recurso y reclamar las actuaciones, que fueron enviadas por la tan repetida Sala y por el Tribunal Supremo, encomendándole emplazarlas a las personas que fueran parte en los referidos procedimientos. Siendo recibidas las actuaciones, y compareciendo el Ministerio Fiscal y la Generalidad de Cataluña, por nueva providencia se acordó abrir el trámite de alegaciones, por plazo común para las tres partes comparecidas.

3. El recurrente en amparo, en su escrito de alegaciones, refiere sucintamente los mismos hechos fijados en la demanda, y reitera la doble infracción del artículo 24.1 de la Constitución, en los propios términos de la demanda, y también la propia súplica.

4. El Ministerio Fiscal, en sus alegaciones, establece los hechos de manera coincidente con los anteriormente señalados, y en los fundamentos de derecho, parte del artículo 53.2 de la Constitución Española, interpretado y aplicado por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (L. O. T. C.), que ha venido