

Derecho de reunión y manifestación

Jesús González Pérez

Madrid: Civitas, 2001 (1ª ed.)

En una nueva muestra de su excepcional capacidad de producción científica, el profesor González Pérez acaba de publicar este libro, que se inserta en la Serie «Derechos fundamentales y libertades públicas» de la prestigiosa editorial Civitas, engrosando los comentarios ya efectuados respecto de otros textos orgánicos relativos a diversos derechos y libertades de los contenidos en el Título I de nuestra Constitución.

Pudiera pensarse que estamos ante una publicación retrasada en el tiempo, transcurrido ya casi un cuarto de siglo tras la entrada en vigor de la CE y, por tanto, de reiterado ejercicio de este derecho de reunión y manifestación. Sin embargo, es bien conocido que esta libertad fundamental ha venido siendo históricamente, y aún sigue siéndolo, una de las más conflictivas, dada su doble naturaleza o funcionalidad. Como escribió hace ya años Santamaría Pastor, el derecho de reunión es sin duda una de las libertades públicas, pero es también algo más, «una técnica de acción política directa, al servicio de fines que extravasan el puro contenido del derecho». Y esto la hace especialmente proclive a la desconfianza de los poderes públicos y a la tentación de someterla a notorias limitaciones, sobre todo cuando la libertad se ejerza al aire libre o se trate de reuniones masivas.

De esta forma, la historia legislativa de esta libertad fundamental, consagrada con frecuencia en los albores mismos de cualquier proceso constituyente, es siempre una historia zigzagueante, cuajada de progresos y retrocesos, de límites más o menos abusivos o justificados. Esta inevitable inficción táctico-política convierte también en tarea difícil la de precisar cuál sea el contenido esencial de este derecho en cada momento.

El texto que el profesor González Pérez comenta es la vigente Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio que, en desarrollo del artículo 21 de la Constitución, pretendió primordialmente fijar ese contenido esencial, claro es que referido a las reuniones públicas o masivas, pues las particulares o celebradas en lugares cerrados habrían de entenderse, según el texto fundamental, libres de limitaciones. Esto no quiere decir que no subsistan para las primeras discutibles limitaciones (pienso en la exigencia de la comunicación previa del artículo 21.2 de la CE) y que las segundas no hayan generado, sino antes al contrario, problemas jurídicos, ya que persiste en todo tiempo la desconfianza pública y la tendencia, afortunadamente en declive, a seguir considerándolas también como «potencialmente peligrosas». A todo ello debe añadirse lo poco explícito que resultó el referido artículo 21 CE, de atípica elaboración parlamentaria y confusa redacción final (que omite toda referencia a determinados tipos de reuniones), quizá por ser producto, como tantos otros preceptos constitucionales, de una difícil transacción política.

Es bien sabido que la Ley Orgánica vigente tiene como precedente la derogada Ley 17/1976, de 29 de mayo, dictada como se ve antes de la Constitución de 1978, en plena transición política, a la que trató de responder y ajustarse. Esta circunstancia es de por sí denotadora de que el de reunión es una «manifestación primordial» de los derechos fundamentales, pero revela al tiempo la urgencia con que, en cada nueva situación política, los poderes públicos tratan de regularlo y someterlo a las constricciones que se entiendan precisas a dicho momento.

Este largo introito no tiene otra finalidad que la de desechar, ante la obra del profesor González Pérez, que estemos ante un libro tardío. En estos veintitantos años de vigencia de la CE (y ya con una Ley de desarrollo del artículo 21, adaptada a sus prescripciones, por confusas que estas sean), el ejercicio de tal derecho se ha visto incidido por abundante normativa conexas (basta aludir al «nuevo» Código Penal de 1995, con las modificaciones de la L.O. 2/1998, el Estatuto de los Trabajadores de 1995, o las también Leyes Orgánicas 4/1997 y 9/1999) y, al tiempo, tanto el Tribunal Supremo como el Constitucional han ido sentando jurisprudencia sobre los muchos aspectos dudosos y conflictivos del ejercicio de este derecho, en fallos tan importantes como, por ejemplo, refiriéndonos al Constitucional, son sus sentencias 59/1990, de 27 de noviembre y 66/1995, de 8 de mayo. Todo ello ha configurado un cuerpo de doctrina legal y jurisprudencial estimable y susceptible ya de análisis, mucho más que el asistematismo y contradicciones de los primeros pronunciamientos.

Todo ello, además, se produce al compás de una actualidad desusada de esta temática, derivada de la conflictividad política y callejera que se vive en alguna de nuestras Comunidades Autónomas. Siendo lamentable, no cabe sin embargo duda de que esta circunstancia confiere al libro que se recensiona una evidente actualidad.

Estos comentarios llegan, pues, en un momento especialmente idóneo y oportuno, que permite analizar una situación jurídica de este derecho fundamental ya relativamente estable, sujeta a menos bandazos normativos y rica en pronunciamientos jurisprudenciales y doctrinales de conveniente ordenación y tratamiento.

La obra que se recensiona (304 páginas) se adapta a la tradicional estructura de los comentarios legislativos, artículo por artículo, lo que asegura su fácil manejo. Sin embargo, cada uno de los preceptos no es objeto de una consideración general, asistemática y de corte puramente doctrinal, sino que se organiza en los variados aspectos temáticos de su contenido, lo que acrecienta su valor y utilidad. Y, sobre todo, el autor incorpora, como es proverbial en él, la jurisprudencia oportuna a cada uno de ellos. Nada menos que 70 sentencias y tres Autos del Tribunal Constitucional y 76 sentencias de la Sala 3ª del Tribunal Supremo aparecen referenciadas en su lugar pertinente, a lo largo de los once artículos de la Ley y sus disposiciones finales, transitorias y adicional. Ello permite una comprensión global y actualizada de la situación y límites de este derecho en todo su alcance, tanto en la relación de sujeción general como en las de sujeción especial, de los avatares de su ejercicio (suspensión y disolución), así como de los procedimientos, protección jurisdiccional y responsabilidades nacidas con ocasión de su ejercicio.

Es de resaltar también la inclusión de útiles índices analítico, de autores, de disposiciones legales conexas, en los preceptos que interesan (no sólo de la CE, sino también del Código Civil, Código Penal, Leyes de Enjuiciamiento Civil y Criminal, Leyes de Procedimiento y Jurisdicción Contencioso administrativa, así como de las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y de Protección de la Seguridad Ciudadana y de la Básica de Régimen local, tan importante aquí) y, por último, de un minucioso índice de jurisprudencia.

Una obra, pues, rigurosa, agotadoramente documentada y plena de actualidad que, a buen seguro, proporciona un conocimiento exhaustivo de la materia, no sólo para los estudiosos académicos, sino también para los profesionales del Derecho y significadamente para nuestras corporaciones locales, que han de lidiar a diario con los problemas que este derecho comporta. Un libro, en fin, que, como es de desear, debe contribuir a un ejercicio razonable y legal de este derecho que, sin desnaturalizarlo, no anule la virtualidad y eficacia de otras libertades también fundamentales.

Pablo González Mariñas

*Profesor titular de dereito administrativo
da Universidade de Santiago de Compostela*