**STC 36/1982, de 16 de junio de 1982**

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

**S E N T E N C I A**

En el recurso de amparo núm. 193/1981, promovido por don Ismael Hernández Redondo, 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 Excmo. Sr. 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 Ismael Hernández Redondo 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 art. 21.

Los hechos en que se apoya dicho recurso son:

1.° 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 concentración el 20 del mismo mes, a las 19,30 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.° 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 núm. 2 del art. 5 de la Ley 17/1976... al no haber sido presentado en este Gobierno Civil con una antelación mínima de diez días naturales a aquel 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.° 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.° 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 art. 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.° 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.° 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.° 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 jurídicos 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 arts. 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 art. 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 art. 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 art. 4 de la Ley 17/1976, y dejando la resolución recurrida de aplicar el núm. 3 de la disposición derogatoria y los arts. 9 y 10 de la Constitución en relación con el art. 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 desórdenes públicos, pero nunca a la prohibición del acto.

d) Niega la aplicación del art. 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 art. 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 art. 4.1 de la Ley de 1976, 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 núm. 2 del art. 4 del Código Civil, al disponer que las Leyes excepcionales no se aplicarán a supuestos distintos de los expresamente contenidos en ella: y el art. 5 de la Ley de 1976 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 art. 53.1 y 81.1. Además la Ley de 1976 no puede aplicarse, porque en su art. 1 regula el derecho de reunión reconocido en el art. 16 del Fuero de los Españoles, que quedó expresamente derogado por la disposición derogatoria segunda de la Constitución.

La demanda de amparo termina suplicando Sentencia definitiva, otorgando el aparato pedido y:

a) Que se declare nula por contraria al ejercicio del derecho de reunión constitucional 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 núm. 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 art. 50 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), 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 art. 21 de la Constitución sobre la Ley 17/1976, reguladora del derecho de reunión y especialmente sobre los arts. 5.2 y 6.2 de ésta, precisando el grado exacto del efecto derogatorio. Y en concreto, si es compatible con el art. 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 art. 21 de la Constitución, así como la influencia que el art. 17 de la Constitución Italiana ha tenido en el artículo 21 de la Constitución Española y, por fin, los arts. 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 citado y de la interpretación racional del art. 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 art. 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 arts. 5.2 y 6.1 no podrán estimarse derogados en la parte que facilitan el cumplimiento del art. 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 art. 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 art. 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 calificaba 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 art. 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 antijurídicamente 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 arts. 5.2 y 4.1 de la Ley de 1976, razona, que debe ser aplicado el primero porque lo esencial es el lugar de celebración de la reunión o manifestación y no el contenido de la relación entre el particular y la autoridad, negando que el art. 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 suplicando se dicte Sentencia, denegando el amparo solicitado, con desestimación de todas las pretensiones y declarando válidas la resolución del Gobierno Civil de 18 de mayo de 1981 y la Sentencia de la Sala Contencioso-Administrativa 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 art. 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 art. 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 del 8 de abril de 1981 del Tribunal Constitucional.

Se pronuncia por aplicar el plazo de diez días del art. 5.2 de la Ley de 1976 y no de setenta y dos horas del art. 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 art. 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 presuma 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 enuncia 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 justificar por sí dicha prohibición conforme al art. 21 de la Constitución.

El segundo, sobre la imposibilidad de aplicación del art. 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 art. 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 anómala 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 julio 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 jurídicos

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 manifestación 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 núm. 2 del art. 5 de la Ley de Reuniones núm. 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 art. 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 art. 21 de la Constitución Española es compatible con la norma preconstitucional contenida en el art. 5.2 de la Ley de Reuniones, sometiendo la comunicación previa a la Autoridad, en los casos de reuniones en lugares -³ 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 art. 6.1 de tan repitada 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 art. 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 art. 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 supeditarlo 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 art. 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 atribuida a la autoridad de prohibir dichas reuniones en las circunstancias indicadas, pues al no regularlas el art. 21, en el futuro habrá de acudirse para determinar los aspectos no contemplados en él, al cauce de los arts. 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 principio que surgen de la Constitución, y cuyo contenido pudiera aceptar el hipotético legislador posconstitucional.

4. El art. 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 aquel en que la reunión hubiera de celebrarse; norma ésta que parcialmente no tiene vigencia después de entrar en vigor el art. 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 art. 21, que así hace compatible con él al art. 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 la Ley orgánica siempre que pueda coexistir con la Constitución, como en lo procesal coexiste, por lo ya expuesto.

Y tampoco puede aceptarse la segunda, porque existen los requisitos que el art. 4 del Código Civil exige para la aplicación analógica del art. 5.2, ya que éste contempla un aspecto semejante al del art. 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 art. 1.1 del art. 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 art. 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 art. 6.1 de la Ley 17/1976, por no contradecir, sino complementar, al art. 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 art. 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 art. 21 por Ley orgánica, y que, por exigencias de la seguridad jurídica, que el art. 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 -³ 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 art. 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 art. 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 art. 21.2, de que la autoridad «sólo podrá prohibirlas» por las razones indicadas de alteración de orden público y riesgo, cohíba 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 anticipada 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 art. 21 de la Constitución no determina para la comunicación previa necesaria cuál 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 fijado en el art. 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 art. 5.2, que recoge la «autorización» suprimida por la Constitución.

Como el Fiscal patrocina, 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 art. 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 art. 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 art. 4.1, por estar referido a reuniones en lugar cerrado, y porque actualmente éstas 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 art. 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 art. 1.2 el derecho de reunión entre los comprendidos en su ámbito de aplicación, en el art. 1.6 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 art. 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 fuere favorable.

8. Todo acto administrativo debe ser motivado o fundado por así determinarlo con carácter general el art. 43.1 a) de la Ley de Procedimiento Administrativo, coincidiendo con esta justa exigencia el art. 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 -² o o 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 núm. 2 del art. 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 art. 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 art. 21 de la Constitución regulador del importante derecho de reunión se complemente por normas orgánicas posconstitucionales, que desarrollen adecuadamente y faciliten lo más posible su realización.

### F A L L O

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso.

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

Dada en Madrid, a dieciséis de junio de mil novecientos ochenta y dos.