

ORDENANZAS MUNICIPALES Y DERECHO DE MANIFESTACIÓN: LA RESPONSABILIDAD DE LOS ORGANIZADORES

JUAN MARÍA BILBAO UBILLOS

I. ORDENANZAS MUNICIPALES Y LIBERTAD DE REUNIÓN.—II. LA RESPONSABILIDAD DE LOS ORGANIZADORES EN LAS ORDENANZAS MUNICIPALES: ¿SE PUEDE EXIGIR UNA FIANZA PARA MANIFESTARSE?

I. ORDENANZAS MUNICIPALES Y LIBERTAD DE REUNIÓN

No es, en rigor, una novedad, pero el papel de las ordenanzas municipales (en particular, las llamadas «ordenanzas de convivencia») en la regulación del ejercicio de los derechos fundamentales, un ámbito reservado tradicionalmente a la ley, sigue planteando serias dudas, y hoy en día la incertidumbre es aún mayor, dada la vis expansiva de esta fuente normativa, cuyo radio de acción no se ciñe a los derechos de contenido patrimonial (1). En los últimos años, los medios de comunicación se han hecho eco de la aprobación de ordenanzas que no vacilan en prohibir conductas que constituyen legítimo ejercicio de un derecho fundamental: ordenanzas que prohíben el burka, pasear en traje de baño o las actuaciones musicales en la calle, que sancionan con la correspondiente multa a quienes repartan o distribuyan folletos y octavillas o que regulan el fenómeno de la prostitución.

Otras disposiciones contenidas en las ordenanzas inciden directamente en el ejercicio de la libertad de reunión y manifestación. Así, los límites estableci-

(1) *Vid.*, a este respecto, la reciente monografía de Julia ORTEGA BERNARDO (*Derechos fundamentales y ordenanzas locales*, Marcial Pons, 2014, con prólogo de J. M.^a RODRÍGUEZ DE SANTIAGO).

dos en las ordenanzas municipales sobre ruido pueden entrar en conflicto con la utilización de megafonía en una manifestación. En este punto, la doctrina del Tribunal Constitucional no deja lugar a dudas: «los titulares del derecho reconocido en el artículo 21 CE pueden decidir libremente qué instrumentos o vehículos materiales utilizan para hacer llegar su mensaje a los destinatarios» (STC 193/2011, de 12 de diciembre). Ya había zanjado la cuestión en la STC 195/2003, de 27 de octubre: «la posibilidad de emitir en el momento de la reunión mensajes escritos o verbales —amplificados por megafonía o no— por parte de los titulares del derecho de reunión es inescindible de este, por lo que cualquier prohibición, limitación o imposición gubernativa sobre este punto ha de incidir de modo ineludible sobre el derecho de reunión». En aplicación de esta doctrina, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Castilla y León (Sección 3.ª, Valladolid) de 19 de octubre de 2012, anuló una resolución del Ayuntamiento de Valladolid que prohibía el uso de megafonía en una manifestación antitaurina.

También podría afectar al ejercicio de la libertad de reunión la prohibición de «acampadas» en espacios públicos sin la correspondiente autorización. En una reciente sentencia de la misma Sala del TSJ de Castilla y León, de 8 octubre de 2013, que estimó parcialmente el recurso presentado por varias asociaciones contra la Ordenanza de Protección de la Convivencia Ciudadana y Prevención de Actuaciones Antisociales del Ayuntamiento de Valladolid de 2012, se rechazó, sin embargo, la impugnación por los recurrentes del precepto [art. 23.h)] que tipificaba como infracción muy grave «acampar en vías o espacios públicos sin autorización», siempre que se ocasionase «una perturbación relevante de la convivencia que afecte de manera grave, inmediata y directa a la tranquilidad o al ejercicio de derechos legítimos de otras personas», o al normal desarrollo de toda clase de actividades, se impidiera u obstruyese gravemente el uso de un espacio o servicio público o se produjese un grave deterioro de equipamientos, infraestructuras, instalaciones o elementos de un espacio o servicio público. Una prohibición que se completaba con lo dispuesto en el artículo 18.3 («Salvo en los casos en los que se cuente con autorización expresa del Ayuntamiento o se realicen actividades formalmente amparadas en el ejercicio de derechos fundamentales, no se podrá acampar en las vías y espacios públicos, ya sea con tiendas de campaña o utilizando para esta finalidad instalaciones improvisadas, muebles o enseres que permitan un asentamiento o acomodo estable, tales como toldos, cartones, sacos de dormir, mochilas, mantas o similares. Tampoco se permitirá a estos efectos la utilización de caravanas, autocaravanas u otro tipo de vehículos».)

Del tenor literal de estas normas extrae la Sala la conclusión de que lo que prohíbe la ordenanza son los asentamientos provisionales de población, por ejemplo, poblados de chabolas, por evidentes razones de seguridad, salubridad y garantías de convivencia. Y no las acampadas de tipo reivindicativo que son ejercicio legítimo del derecho de reunión.

La prohibición de acampadas, como las protagonizadas en 2011 por el movimiento 15-M, pone sobre el tapete la cuestión de la duración de las manifestaciones: ¿por cuánto tiempo puede prolongarse una reunión?, ¿ampara la libertad de reunión la ocupación permanente de la vía pública?, ¿en qué momento deja de ser una agrupación temporal y rebasa el nivel de tolerancia exigible a las autoridades? Pues no hay un criterio claro al respecto y la respuesta dependerá de las circunstancias del caso y el grado de afectación a legítimos derechos de terceros (2).

(2) Líneas Directrices de la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos del Hombre (BIDDH) de la OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa) y la Comisión de Venecia del Consejo de Europa sobre la libertad de reunión pacífica —2.ª ed.— aprobadas por la Comisión de Venecia el 4 de junio de 2010 (se maneja la versión francesa), pág. 23. La actitud no violenta de los manifestantes llevó a la Comisión Europea de Derechos Humanos a considerar pacífica y amparada, por tanto, por el artículo 11 CEDH una sentada (*sit-in*) delante de un cuartel (*G. c. Alemania*, 1989). En la sentencia dictada en el asunto *Çiloğlu y otros c. Turquía* (2007), el Tribunal de Estrasburgo estimó que la sentada semanal de un grupo de unas 60 personas, que tenía lugar cada sábado por la mañana desde hacía más de tres años, ante un liceo de Estambul para protestar contra el proyecto de construcción de una prisión se había convertido en un evento casi permanente que perturbaba la circulación y causaba una alteración del orden público («A juicio del Tribunal, en las circunstancias particulares de este caso y teniendo en cuenta la duración y el número de manifestaciones precedentes, las autoridades han reaccionado dentro del margen de apreciación que se reconoce a los Estados en esta materia»). Y declaró que no hubo violación del artículo 11 CEDH. En el asunto *Cisse c. Francia* (2002), la evacuación de una iglesia parisina ocupada por un grupo de 200 inmigrantes sin papeles durante dos meses aproximadamente fue calificada de injerencia justificada, pero por motivos ligados a la salud pública. En un caso planteado en el Reino Unido, *Tabernacle v. Secretary of State for Defence* (2009), un decreto que prohibía acampar en tiendas, caravanas o cualquier otro habitáculo en «zonas controladas» fue considerado contrario a la libertad de expresión y reunión del apelante, al entender los jueces que la modalidad o forma particular de esta protesta habían adquirido un significado simbólico inseparable de su mensaje. El TEDH ha sostenido que a los manifestantes se les ha de dar el tiempo suficiente para expresar su opinión, sin que autoridades puedan actuar con impaciencia a la hora de disolver la reunión [asuntos *Patyi c. Hungría* (2008); *Éva Molnár c. Hungría* (2008) y *Barraco c. Francia* (2009); en este último caso, no consideró desproporcionada la pena impuesta por los tribunales franceses a uno de los camioneros que en el curso de una acción de protesta tolerada por las autoridades durante cinco horas pese a no haber sido comunicada previamente, obstruyeron completamente la circulación de una autopista].

En España, los trabajadores de la empresa SINTEL estuvieron acampados durante 187 días en el Paseo de la Castellana en 2001. Diez años después, en mayo de 2011, las autoridades gubernativas permitieron que los «indignados» del movimiento 15-M se instalaran con sus tiendas

II. LA RESPONSABILIDAD DE LOS ORGANIZADORES EN LAS ORDENANZAS MUNICIPALES: ¿SE PUEDE EXIGIR UNA FIANZA PARA MANIFESTARSE?

Otra sentencia dictada por esa misma Sala el 30 de enero de 2012 dió respuesta a las alegaciones relativas a la supuesta vulneración del derecho de reunión formuladas en el recurso interpuesto por la CNT contra la Ordenanza Municipal de Convivencia Ciudadana y Prevención de Actos Vandálicos el Ayuntamiento de Zamora de 2011. A juicio del sindicato recurrente, el artículo 44.3 de la ordenanza atribuía al Ayuntamiento la competencia para autorizar la celebración de reuniones (3). Para la Sala, la parte actora confunde lo que es

de campaña durante semanas en plazas emblemáticas como la Puerta del Sol, ocupando de forma ininterrumpida una parte de las mismas. En mayo de 2012, con motivo del primer aniversario de aquel movimiento, los «indignados» manifestaron su intención de celebrar asambleas permanentes en los mismos lugares entre el 12 y el 15 de mayo, pese a las declaraciones de varios responsables del PP, que venían advirtiendo que no se iban a tolerar «acampadas» ilegales en lugares públicos. A principios de mayo, un ciudadano particular (miembro de la Asamblea Virtual 15-M) comunicó su intención de celebrar una «reunión de amigos» precisamente en esos 4 días (del 12 al 15 de mayo) con el fin de «planificar las protestas pacíficas» contra los recortes del Estado de Bienestar y la corrupción institucional. La Delegación accedió, pero estableciendo importantes limitaciones: no serían 96 horas consecutivas, sino 35 divididas en cuatro días y siempre que se mantuvieran en la zona peatonal, no obstaculizasen los accesos a la estación de Metro y Renfe y permitiesen el acceso de los trabajadores a edificios del entorno de la plaza. La resolución justifica esta limitación por la intensa actividad comercial y de ocio de la Puerta del Sol, que atrae a una gran cantidad de madrileños y turistas. La policía acabaría desalojando la plaza el día 15 de madrugada, sin provocar incidentes graves. En Barcelona, en cambio, la Consejería de Interior de la Generalitat permitió la acampada —unas treinta tiendas de campaña— en la plaza de Cataluña. El Informe del Defensor del Pueblo de 2012 se hacía eco de una queja en relación con una manifestación celebrada el 13 de mayo de 2012 en Palma de Mallorca, que tenía prevista su finalización a las 22 horas, pero se prolongó más allá de esa hora. La policía procedió al desalojo del grupo de manifestantes que habían permanecido unas horas concentrados en la Plaza de España de dicha ciudad una vez expirado el plazo previsto. La Delegación del Gobierno consideraba que, aunque la manifestación había transcurrido sin ningún incidente, una vez finalizada se estaba produciendo una ocupación ilegal de una zona de uso público. Recuerda el Informe que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad pueden disolver las reuniones en lugares de tránsito público en los supuestos previstos en el artículo 5 de la LO 9/1983. Disolver una manifestación porque se haya superado la hora prevista para su finalización como único motivo, supone una restricción no justificada del derecho de reunión pacífica. Y es que cuando una reunión no causa molestias a terceros (o muy pocas), «las autoridades deben adoptar un criterio temporal netamente menos rígido», que no excluya la instalación de campos de protesta u otras estructuras no permanentes (*Líneas directrices...*, cit., pág. 24).

(3) «El Ayuntamiento podrá denegar la autorización para la celebración de acontecimientos festivos, musicales, culturales, deportivos o de índole similar en los espacios públicos donde se pretendan realizar cuando, por las previsiones del público asistente, las características del propio espacio público u otras circunstancias debidamente acreditadas y motivadas objetivamente, los

el ejercicio del derecho de reunión que regula la LO 9/1983, con la celebración de acontecimientos festivos, musicales, culturales, deportivos o similares. La Ordenanza no regula el ejercicio de los derechos de manifestación y reunión ni las reuniones de naturaleza política. Se limita a regular aspectos secundarios de esos acontecimientos, como es la evitación de los daños causados en bienes públicos.

El sindicato cuestiona otros preceptos de la Ordenanza porque configuran, a su modo de ver, una suerte de responsabilidad objetiva de los organizadores de cualquier acto público por las infracciones o incumplimientos que se pudieran producir durante su celebración, siempre que se acredite la existencia de intencionalidad o negligencia por parte de los mismos. La Sala recuerda que en sentencias anteriores ha apreciado la existencia de una infracción del principio de personalidad de las sanciones (art. 25.1 CE) en la medida en que se imputaba la responsabilidad por una infracción administrativa a una persona diferente de quien la ejecuta y por el mero hecho de ser organizador, padre o tutor. Sin embargo, la responsabilidad que se establece en la Ordenanza exige intencionalidad de los organizadores, o al menos negligencia, quedando entonces salvaguardada la exigencia del principio de culpabilidad porque responden por su propia intención o negligencia.

En el recurso se impugna también la disposición que autoriza al Ayuntamiento a exigir a los organizadores de actos en espacios públicos la suscripción de una póliza de seguro y el depósito de una fianza (4). La Sala considera que esta previsión, habitual en la organización de actividades de riesgo (como espectáculos de fuegos artificiales o taurinos), no invade la competencia del Estado en materia de seguridad pública (141.1.29 CE). No ya porque la legislación básica de régimen local prevé la competencia municipal en relación con la seguridad de lugares públicos, sino porque es frecuente que la insolvencia de los organizadores haga inútiles las previsiones reglamentarias de cautela y evitación de daños.

En relación con la fianza, la Sala se remite a los argumentos expuestos en pronunciamientos anteriores. Y cita, entre otras, la Sentencia fechada el 5

mencionados acontecimientos puedan poner en peligro la seguridad, la convivencia o el civismo. En estos supuestos, siempre que sea posible, el Ayuntamiento propondrá a los organizadores espacios alternativos donde pueda celebrarse el acto».

(4) «Los organizadores de actos en espacios públicos tienen el deber de garantizar la seguridad de las personas y de los bienes... El Ayuntamiento podrá exigir a los organizadores la suscripción de una póliza de seguro que cubra en cuantía suficiente la responsabilidad por los daños y perjuicios que se pudieran ocasionar. El Ayuntamiento podrá también exigir el depósito de una fianza para responder de posibles deterioros en el patrimonio público.»

de diciembre de 2006, que estimó parcialmente el recurso promovido por la Federación de Asociaciones de Vecinos y Consumidores de Valladolid contra la Ordenanza sobre Protección de la Convivencia Ciudadana y Prevención de Actuaciones Antisociales, aprobada por el Ayuntamiento de Valladolid en 2004. Uno de los preceptos impugnados era el artículo 20, que tras sentar el principio de que «los organizadores de actos públicos son responsables de la suciedad o deterioro de elementos urbanos o arquitectónicos que se produzca en los espacios utilizados y están obligados a su reparación o reposición», disponía que «la Administración Municipal podrá exigir a dichos organizadores una fianza por el importe previsible de los trabajos de limpieza que se deriven de la celebración del acto».

La sentencia rechaza el primero de los motivos esgrimidos por los recurrentes, la falta de rango normativo para regular el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación, al entender que la ordenanza no afecta al contenido esencial del derecho ni a su desarrollo, que requiere una ley orgánica, y se limita a regular aspectos secundarios o accesorios, como la determinación de la responsabilidad por daños causados en los actos públicos, actos sobre los que se proyectan no pocas competencias genuinamente municipales como la seguridad, la ordenación de la circulación, la protección del patrimonio o del medio ambiente o los propios servicios de limpieza (5).

Una vez reconocida la competencia de la administración municipal en términos generales, se suscitan dos problemas: por un lado, si cabe responsabilizar a los organizadores de los daños o de la suciedad que se produzcan con ocasión de una manifestación, y, por otro, si los organizadores pueden ser obligados (cuando así lo decida la autoridad local) a prestar una fianza para responder del importe previsible de los trabajos de limpieza.

El precepto impugnado, explica la Sala, parece atribuir a quien organiza un acto público, de manera directa y sin matización o exclusión alguna, la responsabilidad de todo deterioro en cualquier bien y la obligación de su limpieza, con independencia de que haya causado o no tal efecto; se crea así una suerte de responsabilidad no solo por actos propios, sino por actos de otro y no fundada en la mera falta de diligencia o cuidado, sino de carácter objetivo. Tal regulación queda al margen de lo previsto con carácter general en el artículo 4.3 de

(5) La propia LO 9/1983, reguladora del derecho de reunión, prevé en su artículo 9.2 la intervención de la autoridad municipal cuando la reunión o manifestación se celebre en lugares de tránsito público. El informe motivado que debe emitir el Ayuntamiento afectado en un plazo de 24 horas sobre las circunstancias del recorrido propuesto (estado y condiciones de seguridad de los lugares donde pretenda realizarse, posible concurrencia con otros actos...) no es vinculante, pero esa intervención es un indicio de su evidente interés en la regulación de esos aspectos más técnicos.

la LO 9/1983, que establece que «los participantes en reuniones o manifestaciones, que causen un daño a terceros, responderán directamente de él. Subsidiariamente, las personas naturales o jurídicas organizadoras o promotoras de reuniones o manifestaciones, responderán de los daños que los participantes causen a terceros, sin perjuicio de que puedan repetir contra aquellos, a menos que hayan puesto todos los medios razonables a su alcance para evitarlos»; en otras palabras, de los daños y perjuicios causados a terceros responde quien los causa y solo subsidiariamente, y cuando no hayan puesto todos los medios razonables para evitarlos, los organizadores y promotores, en lo que sería una concreta aplicación de la *culpa in vigilando*. Pues bien, habida cuenta de que la ordenanza establece la responsabilidad directa, no subsidiaria, del organizador por los daños y perjuicios causados sin discriminar en absoluto si tienen su origen en acto propio o ajeno, dicha norma carece de respaldo legal válido, lo que implica su nulidad. Lógicamente, aclara la sentencia, la declaración de nulidad del artículo 20.1 de la ordenanza no priva al Ayuntamiento de la posibilidad de reclamar el abono de los daños y perjuicios que se causen en su patrimonio.

En cuanto a la exigencia de una fianza, la nulidad del párrafo primero del precepto determina necesariamente la nulidad de segundo apartado, estrechamente vinculado al anterior. Como en toda fianza, se trata de garantizar el cumplimiento de una obligación principal y como tal obligación accesoria, requiere la existencia de una obligación principal válida. Lo que no sucede en este caso, porque, como acaba de señalarse, la obligación de responder del importe de los trabajos de limpieza que se deriven del acto no es conforme a Derecho (6).

En cambio, las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Cataluña de 26 de marzo y 25 de noviembre de 2009 aplicaron un criterio radicalmente distinto para rechazar un motivo similar incluido en sendos recursos interpuestos contra la Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Barcelona, aprobada en 2005. La parte actora solicitaba, entre otras pretensiones, que se declarase la nulidad de pleno derecho del artículo 14.1 de dicha ordenanza por limitar el derecho de reunión (7). A juicio de la Sala, este precepto «no se refiere al ejercicio del derecho fundamental de reunión ni manifestación, ya que permite el ejercicio de los mismos, sino que permite al Ayuntamiento de Barcelona que,

(6) Véase, en el mismo sentido, la sentencia de esta misma Sala del TSJ de Castilla y León (Valladolid) de 15 de diciembre de 2006.

(7) Artículo 14.1: «Los organizadores de actos celebrados en los espacios públicos deben garantizar la seguridad de las personas y los bienes... Cuando las circunstancias así lo aconsejen, el Ayuntamiento podrá exigir a los organizadores que depositen una fianza o suscriban una póliza de seguro para responder de los daños y perjuicios que puedan causarse.»

cuando lo considere pertinente, acuerde la necesidad de afianzar o asegurar los menoscabos que se puedan producir» (8).

Sobre el alcance de la responsabilidad imputable a los organizadores se pronunció también la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Castilla y León al resolver mediante una sentencia de 22 de julio de 2013 el recurso de apelación interpuesto por dos manifestantes que habían sido sancionados por el Ayuntamiento de Salamanca con una multa de 150 euros por la colocación de carteles en lugares no autorizados infringiendo la Ordenanza Municipal de Gestión de Residuos Sólidos y Limpieza Viaria.

Para la Sala, no hay ninguna prueba de que los recurrentes colocaran o pegaran materialmente los carteles. La tesis del Ayuntamiento demandado es que no fueron sancionados por el acto material de pegar carteles sino por ser los promotores u organizadores de la manifestación que anunciaban esos carteles, postura que es contraria al derecho fundamental invocado, al de la presunción de inocencia y al de no ser sancionado sino por conductas personales realizadas con cualquier género de culpa, incluso la mera inobservancia. La LO 9/1983 en ningún momento establece que los organizadores de una reunión o manifestación deban responder personalmente de los actos constitutivos de delito o infracción administrativa que pudieran cometer quienes tomaran parte en aquellas, esto es, terceras personas. Muy al contrario, en el artículo 4 de la referida Ley solo se prevé que los organizadores o promotores respondan del buen orden de las reuniones o manifestaciones y subsidiariamente de los daños que los participantes causen a terceros (con la salvedad en esta hipótesis de que hayan puesto todos los medios razonables a su alcance para evitarlos), de suerte que aquellos no ostentan ninguna posición de garante respecto de quienes en su día colocaron los carteles (9). Se estima, por tanto, el recurso y se anulan las resoluciones administrativas impugnadas.

En relación con este asunto, el régimen de responsabilidad de los organizadores por los altercados que puedan producirse en el curso de la manifestación,

(8) Además, la imposición discrecional de una medida de garantía por el Ayuntamiento ya venía recogida en el artículo 28.3 de la Ordenanza de Uso de Vías y Espacios Públicos de Barcelona, de 1998.

(9) En estas condiciones, añade la Sala, no puede compartirse la afirmación de la sentencia apelada, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Salamanca, según la cual «los recurrentes con independencia de que sean o no ejecutores materiales de la colocación de los carteles, en su calidad de promotor-organizador de la manifestación es sujeto responsable de la infracción y conlleva a apreciar la responsabilidad administrativa al menos a título de negligencia o inobservancia», posición que vulnera los derechos fundamentales que esgrimen los apelantes, que no son responsables de la colocación de carteles en lugares no autorizados que pudieran hacer otros y que no se sabe en qué clase de negligencia o inobservancia han podido incurrir.

conviene recordar que, como ha puesto de relieve la Comisión de Venecia, los organizadores de una reunión no deben ser considerados responsables de incumplir sus obligaciones siempre que hayan desplegado esfuerzos razonables para garantizar el carácter pacífico de la misma. Y tampoco de los actos realizados por manifestantes individuales o los disturbios provocados por terceros no participantes. Imputarles esa responsabilidad (por conductas cometidas por otros que no podían prever razonablemente) sería una reacción manifiestamente desproporcionada y tendría un efecto inhibitorio que desalentaría el libre ejercicio del derecho de reunión. Lo que sí ha de exigirse es la responsabilidad individual de toda persona que haya cometido una infracción, haya causado un daño o no haya atendido las órdenes de los responsables de las fuerzas del orden (10).

La jurisprudencia del TEDH apunta en la misma dirección. En el asunto *Gün y otros c. Turquía* (2013), por poner un ejemplo reciente, consideró injustificada la condena de un año y medio de prisión impuesta a los organizadores de una manifestación al término de la cual un grupo reducido de asistentes actuaron de forma violenta. El Tribunal tuvo en cuenta que la manifestación ilegal llegó a celebrarse y se disolvió pacíficamente sin que interviniera la policía tras la lectura de una declaración a la prensa. La violencia estalló poco después entre la policía y una decena de manifestantes que causaron daños. Los demandantes no fueron condenados por haberse comportado de forma violenta o por haber incitado a los participantes a la violencia, sino por haber organizado la manifestación. Pero sus intenciones eran completamente pacíficas y la policía no logró identificar y detener a los autores de unos actos de los que no se podía responsabilizar a los demandantes (11).

Atendiendo las observaciones del CGPJ y el Consejo Fiscal, el proyecto de LOPS remitido finalmente a las Cortes en julio de 2014 eliminó del texto ini-

(10) *Líneas Directrices...*, cit., págs. 13 y 91. Y *Compilation of Venice Commission Opinions concerning Freedom of Assembly*, revised July 2014, págs. 36-40: «Organisers cannot be held liable if they made reasonable efforts to prevent spontaneous violence but the situation went out of their control... They cannot be held liable for actions by third parties and they should not be held responsible for sporadic acts of violence by either participants or non-participants» (pág. 39). Todo brote de violencia debería ser objeto de persecución penal u otros procedimientos disciplinarios, pero también opera aquí, a la hora de modular la sanción, el principio de proporcionalidad.

(11) El comportamiento personal de quien promueve una manifestación es determinante. En el caso *Osmani y otros c. ex República yugoslava de Macedonia* (2001) el demandante que, en su condición de alcalde, había organizado un acto público en defensa de la utilización oficial de la bandera nacional albanesa, fue condenado a varios años de prisión por haber incitado al odio nacional, racial y religioso. El Tribunal entiende que su actuación irresponsable jugó un papel importante en los altercados violentos que se produjeron (con un saldo de varios muertos y heridos) y llega a la conclusión de que la condena no podía calificarse de desproporcionada.

cial la posible atribución de responsabilidad de los organizadores o promotores de reuniones o manifestaciones por las infracciones en que puedan incurrir los participantes. Como señalaba el CGPJ en su informe (12), tal responsabilidad contraviene los principios de culpabilidad y personalidad de la sanción, al hacerles responsables de la conducta de un tercero.

Pero tanto la responsabilidad de los organizadores por el «buen orden» de la reunión (art. 4.2 LODR) como la responsabilidad subsidiaria de los organizadores por los daños que los participantes causen a terceros, establecida, como vimos, en el artículo 4.3 de la LODR, se presta a interpretaciones que pueden coartar de hecho el libre ejercicio del derecho (13).

Por lo que respecta al coste de las medidas tendentes a asegurar la seguridad de las manifestaciones, incluida la gestión del tráfico de vehículos y peatones y los servicios de asistencia médica o socorro, es evidente que deben correr íntegramente por cuenta de las autoridades públicas (14). El Estado no puede cobrar ninguna cantidad suplementaria por el suministro de un servicio apropiado de policía. En cuanto a la responsabilidad por la limpieza del lugar en que se ha celebrado una reunión pública, corresponde también a las autoridades locales. Exigir a los organizadores que soporten ese coste podría disuadir a muchas personas deseosas de ejercer su derecho de reunión, y constituiría de hecho una restricción previa (*prior restraint*) desproporcionada. En consecuencia, los organizadores de reuniones públicas no comerciales no

(12) Informe sobre el Anteproyecto de LOPSC aprobado en la sesión plenaria de 27 de marzo de 2014, págs. 51-52.

(13) Valga como ejemplo el expediente abierto por la Subdelegación del Gobierno de A Coruña a la Plataforma ciudadana «Queremos Galego» por los incidentes registrados durante la manifestación celebrada en Santiago el 17 de mayo de 2013 con motivo de la celebración del Día das Letras Galegas. Se responsabiliza a los organizadores de los daños causados en más de veinte establecimientos, a los que se arrojaron globos con pintura y huevos, y se recuerda que en años anteriores también se produjeron hechos similares en el curso de las manifestaciones convocadas por la misma plataforma, sin que sus responsables hayan adoptado medidas para evitar nuevos daños. Se califica la infracción de grave y se propone una sanción de 450 euros de multa. Para los representantes de la Plataforma, la manifestación se desarrolló en todo momento de forma pacífica y no se practicaron identificaciones o detenciones por parte de la policía.

(14) En determinadas circunstancias, puede resultar legítimo imponer a los organizadores de una manifestación el despliegue de un servicio de orden de cierta entidad, pero esa condición solo podría imponerse, siempre de forma proporcionada, sobre la base de una evaluación de riesgos específica y no por defecto. En cualquier caso, esa obligación no dispensa a las autoridades públicas de su deber positivo de proporcionar los recursos policiales adecuados. La responsabilidad de mantener el orden público corresponde a las fuerzas de policía, y no puede transferirse a los servicios de orden (*Líneas directrices...*, cit., págs. 90 y 91).

pueden ser obligados a suscribir pólizas de seguro que cubran posibles responsabilidades (15).

RESUMEN

Se analiza la incidencia de las ordenanzas municipales en la regulación del ejercicio de la libertad de reunión y manifestación. Y más concretamente la dudosa constitucionalidad de medidas como la atribución a los organizadores de una suerte de responsabilidad objetiva y directa por cualquier infracción o daño que pudiera producirse durante su celebración o la exigencia de una fianza o póliza de seguro para hacer frente a los gastos de reparación y limpieza.

PALABRAS CLAVE: ordenanzas municipales; libertad de reunión; responsabilidad de los organizadores; derechos fundamentales.

SUMMARY

The incidence of local ordinances in the freedoms of speech and demonstration rules is examined. More specifically, the doubtful constitutionality of some legal measures like the attribution of a kind of an objective and direct responsibility to the demonstrations' promoters because of any offences or damages that could be produced during its holdings or the requirement of bails or insurance policies to cope with cleaning or repair expenses.

KEY WORDS: local ordinances; freedom of assembly; promoters' responsibility; fundamental rights.

(15) *Líneas Directrices...*, cit., pág. 12 y 30. Y *Compilation...*, cit., págs. 40-41.

