

CAPÍTULO XVII

DEMOCRACIA Y CONTRAPODER CIUDADANO: SOBRE EL «DERECHO A MOLESTAR» (O DERECHO DE REUNIÓN)

Rosario TUR AUSINA
Catedrática de Derecho Constitucional
Universidad Miguel Hernández de Elche

1. DEMOCRACIA, *MASS MEDIA* Y OPINIÓN PÚBLICA

El derecho de reunión del art. 21 CE, en su vertiente positiva o negativa y diferenciado ya desde el inicio de las conductas y expresiones que generan violencia, es una práctica legítima en nuestros sistemas constitucionales. Tras él está la libertad de expresión, madre de la participación ciudadana, que es entendida en democracia de forma muy generosa, como instrumento contramayoritario en manos de la ciudadanía: «La libertad de expresión constituye uno de los fundamentos esenciales de tal sociedad, una de las condiciones primordiales para su progreso y para el desarrollo de los hombres. Al amparo del artículo 10.2 es válido no solo para las informaciones o ideas que son favorablemente recibidas o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también para aquellas que chocan, inquietan u ofenden al Estado o a una fracción cualquiera de la población. Tales son las demandas del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin las cuales no existe una «sociedad democrática». Esto significa especialmente que toda formalidad, condición, restricción o sanción impuesta en la materia debe ser proporcionada al fin legítimo que se persigue» (STEDH *Handyside c. Reino Unido*, de 7 de diciembre de 1976, FJ 49).

La participación se expresa de múltiples formas. Una de ellas, en la que la ciudadanía actúa como un bloque contramayoritario frente al poder para mostrar su posicionamiento en un asunto de interés público, es el propio ejercicio del derecho de reunión; más relevante si cabe en pleno siglo XXI, cuando asistimos a un rebrote de los populismos que sin embargo mantienen el ropaje constitucional, y que se alimentan precisamente de los movimientos masivos de personas.

Frente a las concentraciones (o reuniones estáticas), las manifestaciones (en lugares de tránsito público e itinerantes) se han convertido en el ejercicio estrella del derecho de reunión, acrecentando su capacidad de influencia las redes sociales y las TIC's, junto a los clásicos medios de comunicación.

Efectivamente, las cifras han variado significativamente en las últimas décadas¹. El porcentaje de personas que participan en mani-

¹ Una mirada histórica nos da una interesante panorámica de la importancia de este derecho fundamental en nuestro sistema político: mientras hasta 2009 la media de manifestaciones en nuestro país era de 10-12.000 anuales, desde ese momento el ascenso será imparable, produciéndose un pico significativo a partir del 2011-2013. Así frente a las, aproximadamente, 20.000 manifestaciones anuales en 2009-2010, se pasó en 2011-2013 a las 45.000, siendo 2013 el que nos ofrece la cifra más alta. Los años siguientes ofrecen un cierto descenso (menos de 40.000 anuales en 2014-2015; 33.000 en 2016), para volver a subir en 2017 (45.000) y explotar a partir de 2018 (53.000), aunque vuelve a descender en 2019 (32.000). Las cifras anteriores corresponden a todo el Estado español (según datos del Ministerio del Interior) excepto País Vasco y Cataluña que no se contabilizan en sus anuarios estadísticos. En el caso de Cataluña, en el periodo 2009-2019, se alude a más de 49.000 manifestaciones (media de 4.463 anuales). En el caso vasco hablamos de casi 50.000 manifestaciones entre 2015 y 2018, lo que arroja un resultado paradójicamente alto, en comparación con el resto del Estado español. Estas cifras, no obstante, se refieren a manifestaciones convocadas, pues la cifra de las efectivamente celebradas se reduciría a unas 16.000. La pandemia, por razones obvias, representa un paréntesis en esta evolución: en 2019 sobre 31.000, en 2020 alrededor de 22.000, y en 2021, en torno a las 33.000. Estas cifras se mantienen sustancialmente en los años 2022 y 2023, con casi 34.000 manifestaciones en el primer caso, y cerca de 32.000 en el segundo. El número de manifestaciones es un dato relativo, pues como es bien sabido también hay que considerar el número de asistentes a las mismas. No obstante, también es cierto que, en primer lugar, el cálculo de asistentes da lugar en muchas ocasiones, a un baile sorprendente de cifras; y en segundo lugar, creemos que es conveniente reflexionar sobre el impacto de cada manifestación en las redes y en los medios, pues aunque tenga físicamente poca asistencia una manifestación, su impacto también ha de medirse en función de la repercusión social y mediática. Cfr. en general, E. ROMANOS y I. SÁDABA, «Evolución de la protesta en España (2000-2017): un análisis de sus ciclos y características», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 177, 2022, pp. 89-110. (doi: 10.5477/cis/reis.177.89) https://reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_177_051639129349351.pdf. El Ministerio del Interior recoge la información sobre la protesta en nuestro país en los *Anuarios Estadístico del Ministerio del Interior* (1989-2022), Secretaría General Técnica. <https://www.interior.gob.es/opencms/es/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/anuarios-y-estadisticas/anuarios-estadisticos-antiores/>. Los anuarios anteriores no acogen los datos de Cataluña y País Vasco. Respecto al primero debe consultarse: Generalitat de Cataluña, Departamento interior, *Informe sobre la seguridad de Cataluña*, Gabinete Técnico del Departamento de Interior, Barcelona, 2020. https://interior.gencat.cat/web/.content/home/010_el_departament/publicacions/seguretat/estudis_i_enquestes/informes_de_seguretat/informes_de_seguretat/02_ISC-2020-2022-07-12_ES.pdf. Sobre el País Vasco, cfr. <https://maldita.es/malditodato/20200228/pais-vasco-comunidad-con-mas->

festaciones pasó del 20 por 100 en los años ochenta del pasado siglo, al 50 por 100 en 2000-2010. Los noventa fueron, además, un momento clave, pues se produce un incremento que obedece, en buena parte, a la protesta contra el terrorismo. Y lo mismo ocurrirá en 2011-2013: el terrorismo —en este caso global— vuelve a ser uno de los detonantes, aunque a él se le suman otros como las consecuencias de la crisis económica o el propio movimiento del 15-M, que normalizaron la cultura participativa en el espacio público físico. En la pandemia se rebajaron estas cifras, si bien esto no hizo decrecer el ansia de protesta en términos generales, pues lo que varió fue su modalidad. Recordemos la cita a la que toda la ciudadanía se vio convocada durante muchas tardes en sus propios domicilios, desde balcones y ventanas, como muestra de agradecimiento al personal sanitario, y que las redes sociales se encargaron de dinamizar. Una práctica que se extendería en todo este periodo a otras causas sociales y que mostraba, tanto la natural tendencia de la sociedad a la protesta, como las novedosas formas que podía adoptar el derecho de reunión en situaciones límite, como fue la crisis sanitaria².

En clave comparada, nuestro sistema político se mantiene en cifras que nos sitúan por encima de otras democracias consolidadas: nos manifestamos en términos parecidos a los franceses, el doble que los alemanes, y tres veces más que los portugueses. Mientras que el promedio total europeo se sitúa en torno a un 7,5 por 100, España se coloca en el 19,7 por 100³.

Es sorprendente que, pese a no tener una larga tradición participativa, España se haya convertido en uno de los países con más protesta ciudadana, lo que parece coincidir genéricamente con el cansancio de la ciudadanía con el sistema. Pero tampoco ha de desecharse la idea de que las altas cifras de manifestaciones muestren, en realidad, un ejercicio de este derecho no siempre consecuente, coherente y responsable. Porque un número alto de manifestaciones no tiene por qué ser equivalente a una sólida cultura participativa, ya que en democracia no importa tanto la cantidad como la calidad de la participación.

De hecho, el incremento en el número de manifestaciones nos puede llevar a reflexionar sobre el posible carácter colectivista de la ciudadanía, que se pone de manifiesto cuando no importa tanto ni el problema ni el sujeto contra el que se protesta (ni el pecado ni el pecador), como la propia conciencia de grupo que quiere imponerse

convocatorias-manifestaciones-celebra-un-tercio-de-las-que-comunica/, que recoge datos del Departamento de Seguridad del País Vasco.

² E. GARCÍA CHUECA, F. TEODORO, «Pandemia y protestas sociales: las ciudades como "olla a presión" en la era COVID-19», *CIDOB notes internacionals*, 266, 2022.

³ Datos según la Encuesta Social Europea: <https://www.europeansocialsurvey.org/about/country/spain/>. Vid. <https://www.rtve.es/noticias/20210602/espana-se-situa-como-potencia-mundial-manifestaciones/2097585.shtml>

frente al otro, en una especie de «efecto manada»⁴. En estos casos, la teoría de la «espiral del silencio» puede jugar un papel clave. Como nos mostraba Neumann, la ciudadanía tiende a ajustar su comportamiento a las conductas predominantes en un determinado momento, de tal forma que ello viene a generar una especie de amenaza sobre las personas individualmente consideradas, pues estas pueden sentirse aisladas cuando intentan expresar posiciones contrarias a las mayoritarias. De este modo, la ciudadanía tenderá a orientar su comportamiento en función del clima de opinión pública dominante⁵.

Conviene, así, tener en cuenta estas dinámicas a las que alude Neumann sobre el comportamiento de la opinión pública en clave de control social, ya que podrían revelarse como aliadas valiosas de los populismos. Frente a ello, no obstante, se encuentra otro modelo —que convive con el anterior, y quizá con mayores dificultades para prosperar en los tiempos que corren—, que observa la opinión pública como proceso racional y donde se fomenta una ciudadanía informada y responsable que promueve e impulsa la democracia. Es la opción que baraja el profesor Solozábal y que tiene un claro enfoque habermasiano, pues se trataría de que la opinión pública se forme a través de un proceso racional de consenso social que otorga legitimidad al orden democrático. Para estos autores, las acciones comunicativas deben sujetarse a determinadas condiciones, como la existencia de un debate abierto, el fomento de la igualdad de armas en el proceso deliberativo, y la búsqueda y el alcance coordinado de posiciones razonables hasta llegar al consenso, en una especie de diálogo socrático mediante el que se trata de generar verdades comunes. Todo ello considerando que, si bien el acceso a la opinión pública está abierto y es libre, al tiempo está muy condicionada por el carácter grupal de la sociedad y por unos *mass media* que, en absoluto, son «transmisores inocentes de la realidad»⁶.

El alcance de este proceso deliberativo racional no está exento de dificultades. Entre ellas, la propia cultura democrática general en la que nos movemos, pues este protagonismo de las manifestaciones no deja de contrastar con la baja participación —no electoral— a través de otros instrumentos de democracia participativa cuyo desarrollo es reciente gracias, fundamentalmente, a las iniciativas autonómicas y locales.

⁴ V. LAPUENTE, «¿Somos irresponsables?», *El País*, 25 de marzo de 2018.

⁵ E. NOELLE-NEUMANN, *La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social*, Barcelona, Paidós, 1995.

⁶ Cfr. J. J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, «Opinión pública y Estado constitucional», *Derecho Privado y Constitución*, 10, 1996; J. HABERMAS, *Historia y crítica de la opinión pública*, Madrid, Editorial GG, 1981.

2. EL CONTRAPODER CIUDADANO ANTE EL ASCENSO DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS

Si bien la crisis sanitaria ha generado nuevas formas de expresión democrática del propio derecho de reunión, en realidad años antes la innovación tecnológica había sentado las bases para impulsar un diferente modo de protesta. Y lo fue haciendo básicamente de dos formas: tanto en lo que respecta a su capacidad para movilizar a la ciudadanía, generar conciencia de grupo y contribuir al poder de convocatoria de una manifestación, como para articular nuevos modos de protesta alejados del espacio físico, con todas las dudas sobre la idoneidad de la actual regulación, que nos llevan incluso a preguntarnos si seguimos estando o no ante el ejercicio del derecho de reunión.

Es bien cierto que, con buen criterio, aunque quizá con cierto retraso, los ordenamientos jurídicos empiezan a reaccionar ante los retos y desafíos que plantea todo este despliegue tecnológico. En particular, es especialmente interesante en lo que a este estudio afecta, la respuesta ante la Inteligencia Artificial (en adelante, IA). Conscientes de que el mejor modo de hacerle frente es desde un marco de gobierno amplio, se ha aprobado por la Unión Europea el Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, *de Inteligencia Artificial*. Se funden así en esta norma dos elementos destinados a encontrarse no con pocos problemas: de un lado, una Europa que pretende liderar la innovación derivada de la IA y servir de este modo al impulso de la industria; y de otro, una respuesta a la ciudadanía, que podría ver mermados sus derechos y las conquistas democráticas si la solución jurídico-política a la tecnología no pone en el centro del sistema al ser humano.

En concreto, también el derecho de reunión puede verse afectado por diversos sistemas de IA, tanto en lo que atañe a las manifestaciones físicas como virtuales. Constituye una cuenta pendiente, inabarcable a través del presente estudio, ir dilucidando los beneficios y riesgos de todas las utilidades que genera la IA, pero conviene pensar ya, cuanto menos, en diversos aspectos como los siguientes: a) la organización y coordinación de las manifestaciones, en tanto los sistemas de IA pueden aumentar el poder de convocatoria al facilitarla conectando a la ciudadanía y ofreciendo todo tipo de información y datos, por lo que la capacidad de influencia sobre los manifestantes se acrecienta; b) el control de las manifestaciones, pues en aras de la seguridad y del desarrollo de la sociedad de la información cobran sentido los sistemas dirigidos a monitorear sentimientos y actitudes así como a identificar a los manifestantes; c) la participación y el impacto de las manifestaciones frente al poder, que adquieren así un efecto global sin precedentes, pues se pone en común a manifestantes de diversas procedencias contra

un poder paradójicamente alejado de su propio territorio de origen, se multiplica la proyección de la crítica contra dicho poder, y se facilita la participación en manifestaciones a personas que, por su vulnerabilidad, en el ejercicio clásico del derecho tendrían límites evidentes; y d) la autenticidad o posible desvirtuación del derecho de reunión mismo, que en realidad es un reto constante, con o sin tecnología de por medio, pues los riesgos de manipulación y la desinformación siempre existen, aunque adopten formas diversas.

El Reglamento de Inteligencia Artificial aborda todos estos problemas categorizando los riesgos que puede entrañar para la ciudadanía, aludiendo para ello a los sistemas de IA que presentan un riesgo inaceptable, un alto riesgo, un riesgo limitado y un mínimo riesgo. A partir de aquí el terreno queda abonado para tratar en detalle y con un evidente enfoque de teoría constitucional, la incidencia de la tecnología sobre nuestros derechos fundamentales.

De cualquier modo, conscientes de que las contingencias y los peligros son reales, desde nuestro punto de vista conviene atemperar las posturas catastrofistas y observar la tecnología, y en particular la IA, como una oportunidad para el progreso y el conocimiento humano. Lejos de representar sin más una amenaza para el individuo, la tecnología exige más que nunca una ciudadanía preparada, informada y formada, por lo que paradójicamente ello debería llevarnos a profundizar en el mayor y mejor conocimiento del ser humano y de su entorno, de su propia inteligencia, de sus propias capacidades y habilidades, de sus posibilidades y deseos, etcétera.

En cualquier caso, parece existir cierto consenso sobre la idea de que la tecnología no ha llegado para generar una nueva democracia en general ni una nueva democracia de protesta en particular; y tampoco para ofrecer así una completa solución a todos los problemas. La tecnología tenderá más bien a reflejar la sociedad que la produce, como demostró la misma pandemia, cuando se puso en evidencia la capacidad para adoptar nuevas formas de convivencia social, dada la intensa limitación de movimientos. La democracia no será más democracia ni funcionará por fin por el mero hecho de hacer uso de las tecnologías, pues la configuración de los valores constitucionales y de nuestros derechos depende en realidad de las dinámicas institucionales y sociales cotidianas, donde la tecnología se limita a reflejar y potenciar la cultura democrática que ya poseemos, incluidas sus distorsiones⁷. Y todo ello porque la tecnología no debe contemplarse como el fin sino como un medio para el adecuado ejercicio del derecho⁸.

⁷ B.R. BARBER, «¿Hasta qué punto son democráticas las nuevas tecnologías de telecomunicación?», en VV. AA, *Internet, Derecho y Política*, Barcelona, UOC, 2009, pp. 17 ss.

⁸ J. L. MARTÍ, «Alguna precisión sobre las nuevas tecnologías y la democracia deliberativa y participativa», *Revista de Internet, Derecho y Política*, 6, 2008, pp. 3 ss.; J. SUBIRATS, «Los

Los conocimientos y la cultura que no sepamos generar fuera del mundo virtual no surgirán por el mero hecho de hacer uso de esa nueva comunidad, quizá porque el uso de las tecnologías y de internet está más ligado al liberalismo, como libertad del individuo expresado a través de las potencialidades de la *net freedom*, que a la democracia misma, como nos expresa Frosini⁹.

3. ¿POR QUÉ Y PARA QUÉ NOS REUNIMOS? EL DERECHO DE REUNIÓN EN EL SIGLO XXI

Volviendo la mirada hacia el contexto histórico del derecho de reunión, se observa que este recibió en principio un reconocimiento temprano y rápido. En la primera enmienda a la Constitución de Estados Unidos (ratificada en 1791), se acepta el derecho de reunión, concebido como la asamblea pacífica de personas, junto con la libertad de cultos, y la libertad de expresión, prensa y petición. Y también este derecho se reconoce en el Título I de la Constitución Francesa de 1791. En nuestro ordenamiento, sin embargo, se daría un cierto recelo, pues su reconocimiento es tardío: en los arts. 17 y 18 de la Constitución de 1869. Parece que en líneas generales la realidad cotidiana, con una sociedad ya movilizada, superaba en cierta medida a la norma, la cual muestra desconfianza hacia la participación y, en particular, hacia el derecho de reunión.

Llegamos así, en un recorrido rápido, a la Constitución de 1978, que está impregnada de una actitud de cautela hacia la participación ciudadana en general, y cuyo contrapunto es una confianza casi plena en los partidos políticos y en la democracia representativa. Podrá verse, de hecho, que la redacción del precepto que regula el derecho de reunión irá mutando: desde la necesidad de que las reuniones al aire libre y manifestaciones cuenten con una autorización, hasta la comunicación concebida como garantía, que fue como quedó en su redacción final. Con ello es patente que las reuniones no parecen verse claramente desde el prisma de la normalidad democrática y que se mantiene una actitud un tanto ambigua¹⁰.

Sin embargo, tomando a grandes rasgos la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se percibe que ha sido notablemente generosa en el contenido y alcance del derecho, de tal modo que, desde el principio

dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación», en H. CAIRO-CAROU (ed.), *Democracia digital. Límites y oportunidades*, Madrid, Trotta, 2002.

⁹ T. E. FROSINI, «Internet y Democracia», *ReDCE*, 30, 2018. Más extensamente, del mismo autor, *Liberté, Égalité, Internet*, Nápoles, Editoriale Scientifica, 2015.

¹⁰ Son obras de referencia las de J.C. GAVARA DE CARA, *El sistema de organización del ejercicio del derecho de reunión y manifestación*, Madrid, McGraw-Hill, 1997, y J. GONZÁLEZ PÉREZ, *Derecho de reunión y manifestación*, Madrid, Civitas, 2002.

pro persona, configuraría restrictivamente sus límites¹¹. En efecto, aunque el Tribunal no muestra en todos estos años una actitud favorable y abierta a la democracia participativa en general, sí toma el testigo de ir abriendo y normalizando el derecho de reunión como instrumento básico de canalización colectiva de la queja ciudadana. Así, en las sentencias 196/2002 y 66/1995 se esfuerza por conectar el derecho de reunión con el mismo principio democrático, de tal modo que a través de las manifestaciones se contribuye a alcanzar la normalidad democrática, *per se* inquietante e inestable. Nos encontramos ante un derecho de la persona en sociedad que es de titularidad individual y tiene un modo de ejercicio colectivo, y cuyo objetivo es la búsqueda de publicidad, repercusión y proyección de sus posicionamientos hacia los poderes públicos —y también privados—.

Es por lo tanto un derecho al servicio de otros derechos, que incentiva y promueve su ejercicio, situándose entre la libertad de expresión y las diversas modalidades de participación ciudadana, como derecho instrumental que tiene un impacto masivo y contundente en el funcionamiento del poder¹². Además, es un instrumento especialmente valioso para las minorías, pues les permite afrontar con fuerza las decisiones que toman las fuerzas políticas —públicas, especialmente, aunque también privadas—. Se desprende de ello que esta no parece ser, en principio, una vía para el diálogo sino un elemento de presión manifiesta en manos del contrapoder ciudadano, un auténtico derecho a molestar, a mostrar reivindicaciones y posicionamientos firmes frente a otros sujetos.

Ahora bien, como a lo largo de la historia ha ocurrido con otros instrumentos democráticos, acudir a una manifestación puede ser un lujo para quienes no tienen tiempo ni recursos para ello. De este modo, el derecho de reunión muestra, por la vía de los hechos, que las personas vulnerables desde este punto de vista tienen difícil y compleja la puesta en práctica del instrumental democrático y que a veces sus causas pueden ser instrumentalizadas e incluso manipuladas. La universalidad del derecho de reunión no es tan evidente, pues los derechos democráticos han sido prerrogativas idóneas, más bien, para las clases medias o satisfactoriamente posicionadas en el sistema político-económico. Un hándicap al que obviamente hay que añadirle las carencias en materia de cultura de la participación, la cual modula, efectivamente, la impor-

¹¹ SSTC 196/2002, 42/2000, 66/1995, 59/1990.

¹² Para el Tribunal, el derecho de reunión tiene un «carácter de exposición pública y colectiva de ideas, opiniones o reivindicaciones», conectándose incluso con el propio debate político (STC 96/2010, FJ 4). Y se detiene, en concreto, en la relevancia fundamental que este derecho, «cauce del principio democrático participativo», posee «tanto en su dimensión subjetiva como en la objetiva, en un Estado social y democrático de Derecho como el proclamado en la Constitución», de modo que «para muchos grupos sociales este derecho es, en la práctica, uno de los pocos medios de los que disponen para poder expresar públicamente sus ideas y reivindicaciones» (STC 106/2002, FJ 4).

tancia que la ciudadanía puede darle a la protesta para integrarla en su vida cotidiana, a pesar de la escasez y las dificultades con las que vive.

No obstante, frente a la concepción clásica del derecho de reunión como instrumento exclusivo en manos de aquellos que se sitúan «frente» o «contra» el poder (o contra las mayorías en el poder), está una visión más actual del derecho de reunión como instrumento que pretende una democracia más plena, en la que la ciudadanía está vigilante, atenta y activa ante cualquier movimiento que no le satisfaga y sobre el que, por un ejercicio de responsabilidad activa, ha de mostrar su posicionamiento, incluso aunque se sienta representada en las instituciones.

En efecto, partiendo de esta última idea, si tradicionalmente parece evocarse la naturaleza como derecho-confrontación de las reuniones, no puede descartarse otra perspectiva que se reivindica en una etapa especialmente polarizada y sujeta a los vaivenes populistas como la que se vive últimamente. Una visión que trasciende la visión amigo-enemigo instalada en nuestra democracia, pues se trata de fomentar una concepción del derecho de reunión como vía para el diálogo y cauce para el intercambio y la comunicación pública de ideas y reivindicaciones, en la defensa de los más diversos intereses; todo ello auspiciado por las nuevas tecnologías, las redes sociales e Internet.

Nos encontramos, pues, en una dinámica socio-política en la que, principalmente en las últimas décadas, confluyen al tiempo una generosa doctrina constitucional, favorable al ejercicio del derecho —y con escasas restricciones respecto a los límites—, y un aumento significativo de las protestas ciudadanas que puede inquietar al poder. Por ello, ante el riesgo de contener posibles avalanchas ciudadanas, es oportuno interrogarnos por el tipo de cultura constitucional que impregna este derecho y los derroteros que puede llegar a adquirir. Es decir, si se acepta o no como un instrumento favorable para el progreso de la democracia, o si más bien nos encontramos ante un derecho-enemigo de la democracia misma. Algunos desarrollos legales y jurisprudenciales parecen situarnos todavía en este segundo enfoque.

El derecho de reunión, como expresión particular y potente de la libertad de expresión, pone en jaque la capacidad de resistencia y la salud de nuestras democracias por su capacidad para movilizar y convulsionar a la sociedad¹³. Ello nos obliga a un repensamiento y aconseja una comprensión de los derechos democráticos más acorde a las dinámicas europeas y, concretamente, a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, quien ejerce un importante rol de guía, y para quien la libertad de expresión en general y las reuniones en particular, no son propiamente una amenaza para el sistema ni un

¹³ Sobre el estómago que tienen las democracias contemporáneas, cfr. Z. BAUMAN, C. BORDONI, *Estado de crisis*, Barcelona, Paidós, 2016.

ejercicio del contrapoder ciudadano confrontado al poder mismo. En definitiva, unos derechos que no deben observarse, usando el enfoque que denuncia Adela Cortina y que ha venido a instalarse en nuestras democracias, como una batalla entre enemigos o adversarios¹⁴.

Las reuniones implican, en resumidas cuentas, la puesta en acción de uno de los instrumentos de contrapoder ciudadano —junto a tantos otros que integran la participación ciudadana—, mediante el cual la ciudadanía pretende influir, condicionar, persuadir..., o simplemente hacer reflexionar al poder público o privado. Uno de los mecanismos que habría de servir para llenar y completar la «relación vacía de relación» en que consiste la democracia representativa misma, y en la que el representante realmente se representa a sí mismo, y necesita frenos que le equilibren en el sistema¹⁵. Y es que por mucho que sigamos utilizando el slogan revolucionario de finales del siglo XVIII según el cual el representante representa el interés general, esta afirmación no puede ser una auténtica realidad si el poder no tiene efectivos contrapesos y se produce un diálogo constante, intenso e incluso en ocasiones tenso, aunque no violento, con la ciudadanía. Se trata así de generar una vía para la interacción con el poder durante la legislatura, con independencia de la confianza depositada en el poder a raíz de los comicios, pues la relación representativa necesita alimento cotidiano incluso cuando ambas partes coinciden en sus postulados ideológicos iniciales. Es desde este enfoque desde el que ha de leerse la prohibición del mandato imperativo del que nos habla el art. 67.2 de la Constitución, todo ello integrado en una especie de «contrato de legislatura» que la ciudadanía firma simbólicamente con sus representantes y que les obliga, no tanto a compromisos concretos como a un deber de colaboración y explicación constante. Aquella interdicción se traduce así en un deber honesto de comunicación entre el representante y el electorado, y se articula a través de la obligación de usar y potenciar los instrumentos democráticos, los frenos y contrapesos —como el derecho de reunión mismo—, para que el diálogo pueda ir encajando y los diversos intereses puedan ser cohonestados.

Por todas estas razones hemos de aceptar que, en democracia, comunicarnos conlleva discrepar, molestar e incluso inquietar y perturbar... Es el precio que pagamos por un sistema que concede altas cotas de libertad y que obliga por ello al tiempo a aumentar nuestra resiliencia socio-política. Sin embargo, esto no supone ausencia de límites, pues se requiere una exigente ponderación del derecho de reunión en sentido *pro persona* para que este derecho a molestar no derive en violencia ni tensiones innecesarias o gratuitas; es decir, para que su

¹⁴ A. CORTINA, «Para qué sirve la democracia», *El País*, 2 de junio de 2016.

¹⁵ Idea que expone con una solidez fuera de dudas A. GARRORENA, *Representación política y Constitución democrática*, Madrid, Civitas, 1991.

ejercicio sea legítimo en tanto no tenga lugar una alteración del orden público con peligro evidente y real para bienes y personas.

En definitiva, si demasiada protesta pública puede ser síntoma de un frívolo uso del derecho de reunión que pueda llegar a polarizar —y violentar— a la sociedad, convirtiéndose así en caldo de cultivo para los populismos, también puede tener efectos negativos para el sistema un bajo índice de participación, pues podría denotar una indeseable apatía social o la existencia de restricciones indeseables.

Como hemos anticipado, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ha convertido en una guía imprescindible para los Estados en esta materia, consciente como es de que la crisis del constitucionalismo contemporáneo puede incrementar los conflictos socio-políticos y el auge de aquellas derivas de la democracia que, en nombre de la ley y bajo la apariencia de una normalidad institucional, encuentran la forma de ofrecer seguridad a la ciudadanía a cambio de una pérdida de poder ciudadano. Elementos a los que se uniría la exaltación de algún enemigo del sistema que ayude a exacerbar los miedos¹⁶.

El Tribunal de Estrasburgo muestra su preocupación por los actos de exteriorización de la libertad de expresión y así, en diversas sentencias emblemáticas, configura distintos instrumentos democráticos bajo el genérico enfoque de un derecho a molestar liderado por las manifestaciones¹⁷. Para dicho Tribunal el derecho a molestar debe enmarcarse en el ámbito de la crítica política, que constituye una expresión simbólica, perfectamente legítima, de insatisfacciones y protestas. La libertad de expresión en democracia puede acoger ideas inofensivas, pero también aquellas que hieren, ofenden o importunan, pues todas ellas son legítimas en un sistema que preconiza el pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura democrática. Y por ello mismo será también legítimo que podamos —y debamos— reprobar lo molesto si llega a ser inconveniente o desleal con el mismo sistema que lo ampara.

Obviamente habrá excepciones a esta generosa tolerancia, pero que deberán interpretarse, por las mismas razones, de modo restrictivo. De hecho, en democracia tendremos que medir muy bien dos aspectos. En primer lugar, en qué punto la libertad de expresión deviene ilegítima porque traspasa la línea roja y se convierte en violencia, con lesión manifiesta de otros bienes y derechos constitucionales. Pero también, en segundo lugar, que deberemos explorar las vías de acción para combatir tanto el mencionado ejercicio ilegítimo de la libertad de expresión, como aquel otro que, siendo legítimo es sin embargo «inconveniente» o

¹⁶ J. N. SHKLAR, *Gobierno de la ley y liberalismo del miedo*, Barcelona, Página Indómita, 2021.

¹⁷ SSTEDH *Handsyde c. Reino Unido*, de 7 de diciembre de 1976; *Yilmaz Yildez c. Turquía*, de 14 de octubre de 2014; y *Stern Taulats y Roura Capellera c. España*, de 13 de marzo de 2018.

«inidóneo» por su incompatibilidad con los valores democráticos y con los bienes y derechos constitucionales. En este segundo supuesto (inidoneidad) se trata de usar vías preventivas y pedagógicas, mientras que en el primero (violencia) nos movemos en el ámbito de los mecanismos reactivos, sancionadores y de castigo, si bien siempre presididos, desde una interpretación *pro persona*, por el principio de proporcionalidad.

Del equilibrio entre estos enfoques e instrumentos, y de la necesidad de realizar adecuadamente la ponderación, nos habla el TEDH en la mencionada sentencia *Stern Taulats y Roura Capellera c. España* de 2018: «La inclusión en el discurso de odio de un acto que, como el que se reprocha en este caso a los demandantes, es la manifestación simbólica del rechazo y de la crítica política de una institución y la exclusión que se deriva del ámbito de protección garantizado por la libertad de expresión conllevarían una interpretación demasiado amplia de la excepción admitida por la jurisprudencia del TEDH, lo que probablemente perjudicaría al pluralismo, a la tolerancia y al espíritu de apertura sin los cuales no existe ninguna «sociedad democrática». Aunque el Tribunal no se pronuncia de modo directo sobre el tipo penal español, no deja de resultar interesante para el adecuado funcionamiento democrático del sistema político español, el sutil cuestionamiento que realiza tanto del propio orden penal, del que parece abusarse en detrimento de la vía de la educación en derechos, como del excesivo uso del mismo, pues la sobreprotección de las instituciones a través de mecanismos penales no es aconsejable en democracia¹⁸.

Aun pareciendo una paradoja, lo cierto es que la democracia admite ser cuestionada constantemente; es más, en ello está su virtud, pues es democracia en buena parte precisamente por tal razón, por ser plural y estar abierta al amplio y tensionado debate. Sin embargo, esto no la convierte en una democracia pasiva, inerte, neutra o lenificada pues, a pesar de admitirse la crítica intensa, es al tiempo, a nuestro juicio, militante, beligerante, proactiva y empoderada, a pesar de que esto se haya negado con demasiada habitualidad. Y lo es precisamente porque coloca por delante los procedimientos, reglas e instrumentos dirigidos a equilibrar en la toma de decisiones los diferentes intereses en juego, que deben ser escrupulosamente respetados. Pero también porque privilegia y da protagonismo, defiende y protege aquellos valores y derechos que han

¹⁸ Al respecto, *vid.* asimismo STEDH *Jiménez Losantos c. España*, de 14 de junio de 2016. *Vid.* N. CORRAL MARAVER, «Sentencia del TEDH en el asunto *Stern Taulats y Roura Capellera c. España*. Reflexiones sobre el delito de injurias a la corona y el derecho a la libertad de expresión política en España», *Revista General de Derecho Penal*, 34, 2020; M. A. PRESNO LINERA, «Crónica de una condena anunciada: el asunto *Stern Taulats y Roura Capellera c. España* sobre la quema de fotos del Rey», *Teoría y realidad constitucional*, 42, 2018, pp. 539-549; C. ORTEGA GIMÉNEZ, «Entre el control y el autocontrol en el ejercicio de la libertad de expresión. Un análisis a propósito del caso *Stern Taulats y Roura Capellera c. España*», en A. ORTEGA GIMÉNEZ, A. RUDA GONZÁLEZ, C. JÉREZ DELGADO (coords.), *Estudios sobre jurisprudencia Europea*, Alicante, Sepin, 2021.

sido ampliamente consensuados y cuyo cambio no tiene lugar a través de la prohibición generalizada de las ideas y sus manifestaciones, sino en el respeto a los mencionados procedimientos, especialmente garantes y reforzados. Solo desde ese esfuerzo afianzado a lo largo del tiempo de la vertiente procedimental de la democracia es posible consolidar valores, principios y derechos que constituyen una tradición largamente gestada y un compromiso articulado de modo multinivel, al tiempo que ello es adecuadamente renovado, en una especie de manutención constitucional.

Para saber hasta dónde llega la crítica en democracia, que puede ser molesta y reprochable por no encajar en los valores y bienes constitucionales, pero que es al tiempo sana para la democracia, hay que entender que en nuestro sistema político hay dos partes libres (poder y contrapoder ciudadano) que buscan el equilibrio constante. Son precisamente los mecanismos de pedagogía constitucional del sistema los que permiten llegar a dicho equilibrio, en el respeto al otro, y evitando su quiebra. La propia doctrina del Tribunal Constitucional, elaborada desde la lealtad constitucional, la contribución que pueden hacer otros tribunales en asuntos de relevancia constitucional —que podrían mejorar sus «formas» de trabajar para acercarse a la ciudadanía—, el fomento de la cultura constitucional, la educación en derechos humanos... son todas ellas vías para la construcción de una consciente y responsable democracia que defienda sus valores constitucionales.

Es en este contexto en el que hemos de ubicar el comportamiento de la opinión pública en general —sobre todo en los últimos tiempos de despliegue digital—, y el ejercicio del derecho de reunión en particular, que no deja de ser una concreta puesta en práctica colectiva de la propia libertad de expresión. De este modo, se trata de transmitir y fomentar la idea de que el derecho de reunión no es solo un derecho sin más a la protesta, sino también el ejercicio de un deber responsable para la mejora de la calidad democrática. Un aspecto éste último que constituye una cuenta pendiente dentro del sistema de derechos en su conjunto, pues la formación en derechos exige a su vez profundizar en su dimensión como deberes constitucionales, como si del reverso de la misma moneda se tratara.

Solo desde estas consideraciones es posible sentar las siguientes premisas a modo de conclusión provisional:

a) La articulación como proceso racional de la opinión pública a través del ejercicio el derecho de reunión es *per se* legítima y connatural a la democracia misma y, bajo ningún concepto, una amenaza para el sistema.

b) En el desarrollo particular de este derecho debemos pensar en cómo ha de ser el mismo para una sana y leal convivencia democrática: una acción que conlleve el respeto a las instituciones, a los servicios públicos y privados, y al resto de la ciudadanía, pues la celebración de

una reunión no solo molesta a aquel contra el que se dirige la protesta sino en general a la sociedad. Se trata de reforzar, en resumen, la vertiente del ejercicio responsable de los derechos.

c) El ejercicio del derecho de reunión en pleno siglo XXI implica una amplia, versátil y generosa participación en los asuntos públicos, acrecentada por la extraordinaria capacidad de movimientos de la ciudadanía, en múltiples espacios y de múltiples formas, físicamente y a través del espacio virtual, por lo que el ordenamiento debe ser ágil y especialmente garante ante la realidad cambiante.

4. EL DERECHO DE REUNIÓN EN EL CONTEXTO DE LA SOCIABILIDAD HUMANA

El derecho de reunión se concibe en democracia a partir de la intensa sociabilidad del ser humano. El Tribunal Constitucional, en su sentencia 236/2007, llega a esta conclusión desde una dimensión multinivel, y entiende que el derecho de reunión se extiende a las personas migrantes, aún sin tener regularizada su estancia en nuestro país, pues nuestro sistema político ha de ser capaz de dialogar con una ciudadanía abierta y plural, superando las fronteras y las restricciones clásicas. Se produce así, en este ámbito, una necesaria globalización jurídica, desde un concepto más generoso y abierto de democracia.

No obstante, nuestro ordenamiento aún mantiene ciertas restricciones que invitan a la reflexión. Es lo que ocurre, a grandes rasgos, con los cuerpos policiales, que pueden ejercer el derecho cuando acuden sin vestir el uniforme o sin hacer uso de su condición policial, y obviamente sin armas, lo que lógicamente es extensible a toda la ciudadanía. Y tampoco corresponde su ejercicio a las fuerzas armadas en su condición militar¹⁹. Si el derecho de reunión es un instrumento

¹⁹ Al respecto, la LO 9/1983, de reguladora del derecho de reunión, dispone en su art. 4.4 que «La asistencia de militares de uniforme, o haciendo uso de su condición militar, a reuniones o manifestaciones públicas se regirá por su legislación específica». Nada dice de los cuerpos policiales. Y en su art. 5 se dice que la autoridad gubernativa suspenderá y, en su caso, procederá a disolver las reuniones y manifestaciones cuando «fueran organizadas por miembros de las Fuerzas Armadas o de la Guardia Civil infringiendo las limitaciones impuestas en el artículo 13 de la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas o en el artículo 8 de la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil». El art. 13.1 de la LO 9/2011 señala que, si bien el militar puede ejercer el derecho de reunión, no puede «organizar ni participar activamente en reuniones o manifestaciones de carácter político o sindical», lo que genera cierta perplejidad, pues resulta complicado saber cuándo la reivindicación no tendrá carácter «político», por lo que el derecho, a pesar de reconocerse, puede resultar altamente limitado. Respecto a la Guardia Civil, el párrafo 1 del art. 8 de la LO 9/2011 que prohibía organizar reuniones o manifestaciones, fue derogado por la LO 11/2021. Pervive, de otra parte, la previsión

democrático y, en consecuencia, una vía —aunque molesta— para el diálogo y la comunicación, resulta cuestionable que en pleno siglo XXI estos cuerpos no puedan exponer y defender sus ideas y derechos con instrumentos legítimos, como un contrapoder ciudadano más. De hecho, el Tribunal Supremo reconoció su derecho a manifestarse por razones profesionales, pero no así por motivos políticos o sindicales²⁰. Esta regulación ofrece, además, una oportunidad para valorar la actual configuración de nuestro modelo policial y militar, pues algunas restricciones y cautelas aún existentes parecen ligarse a una policía reactiva, represiva y coactiva, cercana al concepto de orden público, frente a un modelo de «servicio», más amable y colaborador con la ciudadanía y el poder, impregnado de una cultura participativa y de los derechos más adecuada a las modernas sociedades.

Del mismo modo, genera un debate interesante la restricción que se contiene en el art. 395 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ), pues jueces y magistrados no pueden concurrir, en calidad de tales, a reuniones públicas que no tengan carácter judicial. La justificación se encuentra en la necesidad de salvaguardar el principio de independencia. Hemos de recordar que este colectivo ya mostró su discrepancia con las fuerzas políticas mayoritarias a través de diversas huelgas que tuvieron lugar en 2009 y 2018, pues como personal al servicio de la Administración de Justicia parecía legítimo que pudieran defender sus derechos laborales. Más dudas podía plantear que la protesta la pudieran realizar en tanto poder que son del Estado, por lo que es necesario no perder de vista este carácter bifronte de los miembros del poder judicial²¹. Para enfocar este debate conviene pensar en una interpretación del principio de independencia coherente con nuestras democracias del siglo XXI. En un contexto digital en el que la proyección social de las personas y de los cargos, y la capacidad comunicativa de su vida profesional y personal tiene escasos límites, mezclándose intensamente las distintas facetas de su vida, dicha independencia puede verse igualmente cuestionada cuando los miembros del poder judicial ejercen su derecho de reunión como

de no poder acudir a reuniones vistiendo el uniforme ni portando armas, lo que se acompaña de una advertencia final según la cual cuando acudan a una manifestación deberán respetar las exigencias de neutralidad propias de la condición de Guardia Civil. De nuevo, una circunstancia que nos plantea dudas, pues precisamente el manifestarse implica *per se* un posicionamiento determinado alejado de la neutralidad. Y respecto a la Policía Nacional, la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del régimen disciplinario, dispone en su art. 8, letra *n*) que constituye falta grave asistir de uniforme a cualquier manifestación o reunión pública. En el ámbito local, teniendo en cuenta que la normativa es dispersa, a modo de ejemplo citamos el art. 98 letra *n*) de la Ley 17/2017, de 13 de diciembre, de coordinación de policías locales de la Comunitat Valenciana, en el mismo sentido que la Ley Orgánica 4/2010 sobre la policía nacional.

²⁰ Sentencia 1106/2017, de 24 de marzo.

²¹ Desde este enfoque amplio, *vid.* F. J. GARRIDO CARRILLO, «Los derechos de participación política de jueces y magistrados», *Revista General de Derecho Constitucional*, 19, 2014.

particulares. Por ello resulta en cierta medida incoherente mantener hoy una prohibición que implica una tajante y contradictoria neutralidad, como si una misma persona pudiera compartimentarse en dos ámbitos. La independencia se garantiza en el ejercicio de la profesión misma, en las diversas actuaciones que la conforman, y a través del respeto a los procedimientos y a los principios de motivación y congruencia de sus resoluciones judiciales, pero también en la coherencia con sus actuaciones públicas desde el principio de lealtad y a través del mecanismo del autocontrol y no de prohibiciones incoherentes. En efecto, son a nuestro juicio otros los argumentos que pueden limitar el ejercicio del derecho de reunión de jueces y magistrados: por un lado, que como señalamos, además de pertenecer al cuerpo funcionarial, jueces y magistrados son un poder mismo. Si el derecho de reunión es un instrumento exclusivo de la ciudadanía —en forma de protesta a título individual, o formando parte de un grupo o colectivo específico—, que lo ejerce como contrapoder al poder establecido buscando el diálogo y la interacción intensa, resulta problemático que el poder judicial pueda hacer uso de él cuando ya dispone, como poder mismo que es, de los resortes adecuados para relacionarse con el Gobierno-Parlamento. Por tal razón, partiendo de la idea de que jueces y magistrados son una y no dos personas, a pesar de su carácter bifronte, parece imponerse una actuación más bien presidida por el mencionado principio de lealtad constitucional: los miembros del poder judicial deberán valorar si con su acción ponen en riesgo y hasta qué punto, su propia profesión, el mismo sistema y los derechos de la ciudadanía, y si disponen de resortes más adecuados para sus reivindicaciones, pues la justicia habla, y lo debe hacer adecuadamente a través de sus sentencias y actuaciones, y a través también de los órganos de gobierno y autodefensa instaurados en el sistema. Nos referimos al Consejo General del Poder Judicial y a las asociaciones profesionales, sobre los que deberíamos preguntarnos si efectivamente consiguen cumplir el papel para que el fueron creados, aunque este es otro debate.

Asimismo, podemos referirnos al ejercicio del derecho de reunión por parte de los propios partidos políticos. Su participación en manifestaciones, tan frecuente por lo demás, pero también su rol como coorganizadores y promotores de manifestaciones, pueden generar una peculiar distorsión del derecho de reunión y del funcionamiento del sistema de poderes y contrapoderes. Teniendo en cuenta la tendencia que existe en nuestro sistema político a que los partidos controlen y se identifiquen con las mismas instituciones, al ejercer el derecho de reunión están fagocitando, en cierta medida, a la propia ciudadanía, en una especie de patrimonialización del derecho de queja colectiva. Desde esta perspectiva, coorganizar, ser promotores o acudir a manifestaciones supone para los partidos políticos un diálogo consigo mismo —de nuevo la relación vacía de relación—, cuando ya tienen

las instituciones públicas —el parlamento, con apoyo de redes sociales y medios de comunicación— para ello.

Distinto sería el caso si los partidos políticos fueran en nuestro sistema auténticos contrapoderes a las fuerzas políticas instaladas en el parlamento y en el gobierno, como ocurre en otros países. Es posible que en ese caso el planteamiento fuera diverso y que, como grupos de apoyo a la ciudadanía, fuera leal y legítimo que coorganizaran, fueran promotores o acudieran a las manifestaciones. Es, por lo demás, una inaceptable paradoja que los miembros del poder judicial, en tanto poder del Estado que son, tengan limitado el ejercicio de este derecho y no ocurra así con los dirigentes de los partidos y con los propios miembros del parlamento y del gobierno.

5. LA CONSTRUCCIÓN CONSTANTE DEL INTERÉS PÚBLICO

El ordenamiento jurídico determina qué es una reunión desde el punto de vista constitucional, en tanto ejercicio de un derecho fundamental. Y así la LO 9/1983 reguladora de este derecho, que desarrolla parte del art. 21 CE, y la configuración jurisprudencial al respecto, disponen que ha de existir una previa concertación, con una organización mínima, por tiempo determinado, con finalidad específica, y de carácter público. Y añade un requisito que no ha dejado de despertar críticas: la concertación ha de reunir a veinte o más personas, de tal modo que paradójicamente pasa a ser irrelevante constitucionalmente, la manifestación de un número menor de personas, cuando lo cierto es que deberían ser igualmente merecedoras de tutela²².

Es cierto que la modalidad central del ejercicio del derecho de reunión son las «manifestaciones» (reuniones con itinerario), pero coexisten con las mismas otros tipos de reuniones que pueden llegar a cobrar valor según las circunstancias sociales y políticas y que pueden enriquecer la democracia.

a) Las reuniones en domicilios privados que nos sitúan en principio en los derechos de los arts. 18.1 y 18.3, y por lo tanto en el ámbito de la privacidad. La doctrina mantiene al respecto, sin embargo, un posicionamiento oscilante, pues hay quienes aceptan que también está en juego el derecho del art. 21 CE²³. A favor de esta interpretación está la

²² Por todas, la STC 193/2011.

²³ Vid. A. RODRÍGUEZ, «Libertades públicas (I), la libertad de circulación y residencia, la libertad de expresión y el derecho de reunión y manifestación», VV. AA, *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 2021, pp. 508 ss.; J. A. MONTILLA MARTOS, «Los derechos políticos: reunión, asociación, participación y petición», F. BALAGUER CALLEJÓN (coord.), *Manual de Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2020, pp. 263 ss.

propia teoría de la interdependencia de los derechos, pues unos llevan a otros. Si bien es cierto que reunirse en lugares privados supone una conexión inmediata con la privacidad, también lo es que el espacio no predetermina la relevancia del debate, ya que en ese ámbito cabe del mismo modo que se contribuya a generar opinión, participando en la construcción de lo público.

No obstante, el encaje de esta teoría exige superar ciertos hándicaps, pues la configuración tradicional del derecho de reunión parte de considerar que hay una compartimentación definida entre el espacio público y el privado, y que las manifestaciones contra el poder se producen lógicamente en el espacio público y de forma física. Sin embargo, las últimas décadas han venido a mutar significativamente esta concepción en tanto se ha producido una difuminación de los espacios públicos y privados propiciada, en buena parte, por la digitalización de la sociedad. La existencia de manifestaciones a través de Internet o las que se producen mediante instrumentos digitales como los hologramas son una muestra de que, al menos, debemos atender a estas realidades para reconfigurar, si procede, nuestros derechos clásicos, y entre ellos el derecho de reunión²⁴. Y ello sin que resulten alterados o recortados los derechos ligados a la privacidad. Por ello es oportuno volver a la LO 9/1983, que solo regula las reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones, para señalar que al amparo del art. 21 CE y desde una interpretación evolutiva de los derechos, se ha de convertir a este precepto en una norma versátil y actual, adaptada a los tiempos que vivimos. Si el mundo digital es una realidad insoslayable y al mismo tiempo queremos aumentar la calidad democrática en detrimento de los populismos, conviene entonces que el derecho de reunión se convierta en un leal aliado. Desde una lectura social del precepto ha de pensarse que el derecho de reunión es y ha sido, a poco que se bucee en la historia, un derecho que no pueden permitirse partes de la sociedad que se encuentran en una situación de vulnerabilidad, pues no disponen de tiempo, recursos, facilidades e incluso salud, por lo que es necesario ampliar espacios para poder molestar de un modo universal y democráticamente constructivo.

b) Respecto a las reuniones en lugar de tránsito público y manifestaciones, se trata del modo habitual y ordinario de ejercicio de este

²⁴ El 10 de abril de 2015 más de 2.000 manifestantes, con imágenes tridimensionales proyectadas como hologramas, protestaron frente al Congreso contra la aprobación de la LO 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. Numerosas personas, dentro y fuera de las fronteras españolas, se unieron a la protesta holografiándose y dejando sus mensajes a través de la web www.hologramasporlalibertad.org. Además de la capacidad de movilización concreta para la protesta, esta tuvo un enorme impacto a través de las redes sociales y de los medios de comunicación, así como por la importante cantidad de visitas de todo el mundo que recibió la mencionada web. La iniciativa pretendía denunciar una posible sociedad futura en la que las personas tendrían que recurrir al espacio virtual por no poder expresarse en las calles, pero al mismo tiempo abría la puerta a un desarrollo y potencial sin precedentes, del derecho de reunión.

derecho, objeto central de la LO 9/1983, lo que en efecto ha generado en la doctrina la inercia de identificar el derecho con esta sola modalidad. Sin embargo, la propia norma admite claramente en su art. 2 que «*Se podrá ejercer el derecho de reunión sin sujeción a las prescripciones de la presente Ley Orgánica*» en diversos supuestos que concreta este precepto. Y los deja abiertos a otros en su Disposición Final Primera, cuando añade que la ley «*tiene carácter general y supletorio respecto de cualquiera otras de las que se regule el ejercicio de derecho de reunión*».

Ningún problema puede haber, en consecuencia, para una actualización del derecho de reunión, como nos muestra el desarrollo y evolución, en muchas ocasiones jurisprudencial, de los derechos en general. Piénsese en la protección de datos personales, en los neuroderechos, en los retos biomédicos, y en tantos otros como, por ejemplo, la potente digitalización que experimenta nuestra sociedad.

En particular, la crisis sanitaria del covid-19 que arrancó en marzo de 2020, puso de manifiesto la importancia de contemplar tanto un derecho de reunión en sentido amplio como la propia interdependencia de los derechos²⁵. La limitación de la circulación conllevó una intensa restricción de movimientos y, en cascada, impidió el ejercicio de otros derechos, como el de reunión, evidenciando lo relevante que puede ser para el sistema de derechos el principio de proporcionalidad. Las reuniones virtuales pasaron de ser una posibilidad a una necesidad durante la pandemia, articuladas en forma de movimientos de grupos a través de internet y redes sociales (Whatsapp, Facebook, Twitter...) y con un apoyo digital notable, el cual también posibilitó la concertación masiva, durante muchas tardes, de concentraciones descentralizadas desde los balcones de los domicilios particulares durante la pandemia a favor del personal sanitario²⁶. No es lo importante saber si estas nuevas acciones

²⁵ Respecto a la afectación de la crisis sanitaria sobre el derecho de reunión, cfr. M. A. PRESNO LINERA, «El derecho de reunión», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 1, 2021 (Ejemplar dedicado a: *Derecho y política ante la pandemia: Reacciones y transformaciones*, t. I. *Reacciones y transformaciones en el Derecho Público*, F. VELASCO CABALLERO, B. GREGORACI FERNÁNDEZ (coords.), pp. 107-123; J. A. CASTRO FONSECA, «Límites de los derechos humanos en tiempos de pandemia: el derecho de reunión», *Revista de Derechos Humanos*, 3, 2021, pp. 93-116; M. CARRILLO, «Derecho de excepción y garantía de los derechos en tiempos de pandemia», *Revista del Parlamento Vasco*, 1, 2020, pp. 60-93; L. COTINO HUESO, «Confinamientos, libertad de circulación y personal, prohibición de reuniones y actividades y otras restricciones de derechos por la pandemia del Coronavirus», *Diario La Ley*, 9608, 2020; D. A. LOVERA PARMO, «Protestas, pandemia y salud: manera, tiempo y lugar», *Revista de Derecho*, 2, 2021, pp. 137-157.

²⁶ A modo de ejemplo la manifestación virtual convocada para el 8 de abril de 2020 contra el Gobierno por la crisis del covid-19, y que agrupó a 435.000 personas, las concentraciones descentralizadas por diversos puntos en las ciudades al tiempo que la convocatoria de una manifestación desde los balcones a raíz de la jornada por la igualdad del 8 de marzo de 2021 y durante los días previos, o la mencionada manifestación de hologramas ante el Congreso en protesta por la Ley de Seguridad Ciudadana en abril de 2015.

sustituirán a las manifestaciones clásicas, sino empezar a responder a estos retos, pues es obvio que estamos en un mundo paralelo que pide redimensionar contornos y límites. Lo relevante es no perder de vista el marco teórico y las garantías de los derechos. Las reuniones en la red, concertadas para la defensa de ideas y opiniones y que dan lugar a verdaderas reivindicaciones, se convierten en auténticas manifestaciones virtuales necesitadas, tanto de una especial protección, como de un aprendizaje de la ciudadanía, que debe ser capaz de hacer uso de sus derechos de manera informada, formada y leal. De este modo, por un lado, el control de Internet y el cierre y bloqueo de páginas web se convierte así en un reto inexcusable²⁷, al tiempo que ha de profundizarse en acciones dirigidas a mejorar la educación en TICs y reducir la brecha digital. La llamada Ley de Servicios Digitales aprobada por la Unión Europea en 2022 se convierte en el marco de referencia para todo un despliegue normativo en los Estados que ya empieza a ver la luz²⁸. Se trata de ejercer un efectivo control de los contenidos en línea y concretar principios y obligaciones para los distintos operadores, con el objetivo de mejorar la tutela de los derechos y evaluar los posibles riesgos, evitando la exposición a contenidos manipulados e ilícitos y a la desinformación. En concreto, y respecto a la libertad de expresión en su más amplio sentido —por lo tanto, incidiendo también en el derecho de reunión—, para limitar la moderación de contenidos por parte de las plataformas, que deben cumplir con los principios de transparencia y rendición de cuentas, y con nuevas posibilidades para la población usuaria, que podrán impugnar decisiones, presentar reclamaciones, y elegir medios extrajudiciales y judiciales para la resolución de conflictos. Esta iniciativa legal, necesaria en un mundo jurídicamente globalizado, plantea un interesante futuro, pues implica directamente a las instituciones europeas, ya que la Comisión pasa a asumir competencias para la supervisión directa de las plataformas y de los motores de búsqueda en línea de gran tamaño. Por otro lado, el aparato multinivel de tutela se completa con la creación de un Centro europeo para la transparencia algorítmica, que servirá de apoyo a la Comisión mediante servicios de asistencia técnica y asesoramiento práctico.

6. EL LÍMITE: PELIGRO MATERIAL PARA BIENES Y PERSONAS

La Constitución del 78, acompañada del Código Penal, se refiere a los límites del derecho de reunión cuando dispone en el art. 21 que estas

²⁷ S. CONTRERAS NAVIDAD, *El derecho de reunión virtual*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016.

²⁸ Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de octubre de 2022 relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE (Reglamento de Servicios Digitales).

sean pacíficas y sin armas; y alude al límite expreso de la alteración del orden público con peligro para bienes y personas, en cuyo caso será posible tanto la prohibición como la disolución. Estas previsiones han sido perfiladas por el Tribunal Constitucional (STC 66/1995), quien al objeto de evitar un uso distorsionado y populista del derecho dispone que:

a) La alteración del orden público no puede ser una mera sospecha de peligro o una difusa incertidumbre e inseguridad.

b) El peligro, en consonancia con lo anterior, ha de ser real y material, hasta afectar a la integridad de las personas y de los bienes.

c) No es preciso que se llegue al punto de la violencia para entender que hay alteración del orden público con peligro, pues para lo primero ya está el Código Penal, tipificando las conductas que no son pacíficas y en las que se hace uso de las armas.

d) Tampoco se identifica la alteración del orden público con un peligro para el sistema de valores o los principios, para la cohesión social o la tranquilidad cotidiana, para la paz y la seguridad, sin que quepan criterios de oportunidad ni control político, no permitiéndose por lo tanto hacer uso de una genérica conflictividad para limitar el ejercicio del derecho²⁹.

e) Tradicionalmente el TC ha valorado su incidencia en la circulación, ponderando de forma casuística las situaciones de peligro³⁰, de tal modo que la Administración ha de fundamentar que no caben modificaciones en el ejercicio del derecho antes de llegar a su prohibición.

A las perturbaciones de la seguridad ciudadana en el ejercicio del derecho de reunión se refiere en diversas ocasiones la LO 4/2015³¹. Además de remitirse en su art. 23 a la regulación de la LO 9/1983 (al art. 5, que básicamente reitera los límites constitucionales), la LO 4/2015 llega más lejos cuando concreta en el régimen sancionador el alcance de dichos límites. Así en el art. 35.1 considera infracción muy grave las reuniones o manifestaciones «no comunicadas» o «prohibidas» en infraestructuras o instalaciones en las que se prestan servicios básicos y en sus inmediaciones, cuando se genere «un riesgo para la vida o la integridad física de las personas». Y, por otro lado, considera

²⁹ Para el TEDH se requiere que el riesgo sea real y que se generen disturbios que no pueden evitarse con medidas menos estrictas, por lo que la prohibición o disolución se convierten en la última opción (STEDH *Laguna Guzmán c. España*, de 6 de octubre de 2020). Y tampoco cabe adoptar dichas medidas cuando las críticas que pretenden los manifestantes son inadecuadas o desacertadas, por lo que las restricciones del derecho de reunión son sometidas a un estricto control por el Tribunal Europeo (STEDH *Primov y otros c. Rusia*, de 12 de junio de 2014).

³⁰ Así, cuando por ejemplo a causa de una manifestación sea imposible que funcionen los servicios esenciales (sanitarios, policiales...).

³¹ Vid. M. F. MASSÓ GARROTE, «El derecho de reunión y manifestación en el nuevo marco regulatorio de la ley de protección de seguridad ciudadana LO 4/2015 de 30 de marzo», *Estudios de Deusto*, 64-2, 2016, pp. 101-126.

infracción leve la celebración de reuniones en lugares de tránsito público cuando no existe comunicación (art. 37.1), y el incumplimiento de restricciones de circulación si provocan alteraciones menores en una manifestación. Esta regulación no deja de causar cierta perplejidad, pues usa conceptos jurídicos indeterminados («riesgo», «alteraciones menores») que pueden dar lugar a una cierta arbitrariedad pues no evoca un peligro real para bienes y personas, como exige la Constitución. Y además olvida que la comunicación no es un requisito sino una garantía para el efectivo ejercicio del derecho, por lo que no debería ser sancionable sin más la falta de comunicación. La propia Comisión de Venecia, en su Opinión núm. 826/2015, de 22 de marzo, si bien parte de la jurisprudencia constitucional española, advierte de que la Ley de Seguridad Ciudadana puede dar lugar a abusos con su puesta en práctica, y que si ello es así se requiere su modificación, aunque en teoría sea constitucionalmente aceptable. Por ello, anima al legislador a llevar a cabo una evaluación detenida de su funcionamiento práctico. Además, señala que las infracciones se disponen de una forma excesivamente amplia y, sobre todo, que la Ley 4/2015 debería aceptar las manifestaciones, incluidas aquellas no comunicadas, a menos que se diera un riesgo constatable de desorden sustancial³².

Podemos concluir, en resumidas cuentas, que con este tipo de regulaciones que evocan un «derecho administrativo del enemigo», se ejerce un efecto disuasorio poco aconsejable, y se incide en la dimensión amenazante que parece seguir acompañando a este derecho, mientras sigue siendo todavía una cuenta pendiente la educación en derechos, que podría conseguir de forma no represiva, fomentar el ejercicio responsable y leal del derecho³³. La STC 172/2020 declara, sin embargo,

³² Y tampoco tiene sentido, pues, para la Comisión de Venecia que los organizadores y promotores de manifestaciones sean responsables de una falta de comunicación, o si se incumple el formato de manifestación que se dispuso en dicha comunicación, cuando la reunión fuera espontánea o si los desórdenes no pudieron ser razonablemente previstos o evitados con los medios disponibles para aquellos. A día de hoy el legislador no ha revisado aún la norma. *Vid.* [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)004-e)

³³ Asimismo, se sanciona la negativa a la orden de disolver las reuniones, lo que es extraño pues esta previsión (en forma de desobediencia a la autoridad) ya se encuentra en el Código Penal. De nuevo emerge la duda de si esta repetición busca tener un efecto disuasorio. Por otro lado, nos referimos también al uso no autorizado según la LO 4/2015, de las imágenes de la policía tomadas en las manifestaciones, y que es igualmente sancionable. En este punto la STC 172/2020 elimina la expresión «no autorizado», y explica que efectúa una ponderación del derecho a la imagen con el valor de la seguridad ciudadana, lo que causa cierta extrañeza, pues es con la libertad de expresión con la que debería ponderarse. Para el Tribunal lo que se sanciona es la difusión ilícita por lo que, añade, deberá valorarse si las imágenes afectan a la vida privada o se refieren a su actividad profesional y, sobre todo, si la difusión de las mismas tiene relevancia pública. No obstante, de nuevo queda un aspecto que venimos enfatizando y que debe seguir explorándose: la propia responsabilidad de la ciudadanía cuando toma estas imágenes, pues es obvio que quizá también sería adecuado que aquella fuera educada en un ejercicio correcto de la libertad de información. El llamado «periodismo ciudadano» también exige asumir ciertos deberes de respeto y lealtad.

constitucionales todas estas medidas, pues no considera que limiten de modo injustificado ni desproporcionado el derecho, ni que provoquen efecto desaliento alguno. Quedan abiertos, en consecuencia, los efectos restrictivos de la norma, que dependerán de la aplicación de la misma³⁴. Al respecto, una cautela importante es la que se contiene en el art. 23.2 y 3 LO 4/2015, y que debe impregnar toda la norma, pues exige que las medidas de intervención para mantener o restablecer la seguridad ciudadana en reuniones y manifestaciones sean graduales y proporcionales a las circunstancias, siendo la disolución el último recurso, y requiriéndose que las unidades actuantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad avisen de tales medidas.

La pandemia, por la intensa afectación de la libertad de las personas que supuso, la constante incertidumbre generada, y la prudencia que resultaba exigible en la vuelta a la normalidad, evidenciaría la necesidad de ser especialmente rigurosos con cada medida adoptada. Sin embargo, el ATC 40/2020, de 30 de abril, referido a la prohibición por subdelegación del Gobierno, de una manifestación a bordo de vehículos en Vigo por la celebración del 1 de mayo, sorprende en su argumentación³⁵. En lugar de incidir en los contornos del límite de la alteración del orden público, se acude a proclamaciones genéricas sobre el derecho a la integridad (art. 15 CE) y a la salud (art. 43 CE). Debe tenerse en cuenta que el art. 7.3 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, no limitaba con carácter general el derecho de reunión, pues disponía la posibilidad de limitarse, condicionarse o prohibirse solo cuando «*en la previa comunicación presentada por los promotores no quede garantizada la distancia personal necesaria para impedir los contagios*».

³⁴ De hecho, la existencia de Protocolos en algunas Comunidades Autónomas puede aminorar estos efectos. A modo de ejemplo, el aprobado por el Departamento de Interior de la Comunidad Autónoma de Cataluña en febrero de 2022, que determina que será la Conselleria de Interior —y no los Mossos d'Esquadra— quien tramite la instrucción de los expedientes sancionadores, lo que se hará ponderando si las conductas están amparadas por la libertad de expresión o el derecho de reunión, de conformidad con la jurisprudencia del TC y del TEDH. Las sanciones cayeron significativamente durante los meses posteriores. En 2019 se empezó a tramitar una Proposición de ley para la reforma de la LO 4/2015, presentada por el Grupo Parlamentario Vasco y que, entre otros aspectos, eliminaba las sanciones en el caso de manifestaciones con ausencia de comunicación y de aquellas otras que provocasen perturbaciones graves de la seguridad ciudadana ante las Cámaras legislativas. Decayó en marzo de 2023 al no alcanzarse los acuerdos políticos necesarios. En mayo de 2024 se presentaron dos nuevas proposiciones de ley por parte del Grupo Parlamentario Plurinacional SUMAR y de Unidas Podemos, que también inciden en estas cuestiones. En cualquier caso, la Ley de Seguridad Ciudadana está en el centro de la agenda política por diferentes aspectos polémicos que previsiblemente generarán un intenso debate político y donde los acuerdos no parecen fáciles de alcanzar.

³⁵ Vid. M. A. PRESNO LINERA, «El derecho de reunión», *op. cit.*, pp. 119 ss. Asimismo J. M. BILBAO UBILLOS, «La libertad de reunión y manifestación en tiempos de pandemia», en P. BIGLINO CAMPOS, F. DURÁN ALBA, *Los Efectos Horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad; y A. ITUREN OLIVER, A. ESTEVE SEGARRA, «El ejercicio del derecho de manifestación (sindical o no) durante la pandemia por el COVID-19», *Trabajo y Derecho*. Monográfico, 12, 2020.

Habiendo incertidumbre respecto a posibles contagios, el Tribunal opta por legitimar la prohibición que, se señala, es lógica y necesaria, siendo así que los organizadores no dan seguridad. No se tiene en cuenta, sin embargo, que la Administración es quien tiene que modificar y exigir las condiciones, y que prohibir es la última de las posibilidades. Así viene exigido por los principios de proporcionalidad y *favor libertatis*, que obligan a realizar una interpretación ajustada y coherente, al tiempo que restrictiva de los límites y expansiva del derecho mismo. En resumen, el TC se olvida de la elaborada doctrina articulada desde años atrás, y lamina la dimensión de contrapoder que es consustancial al ejercicio del derecho de reunión, pues hace valoraciones preventivas y poco ajustadas a las circunstancias del caso³⁶. Más acertada a nuestro juicio es la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, de 30 de abril de 2020, en la que se dispone que la Administración no ha explicado por qué no hay riesgo objetivo de contagio y de propagación del virus, por lo que no sería legítima la modificación de las condiciones³⁷.

En resumidas cuentas, faltó en la resolución del TC la aplicación pertinente del principio de proporcionalidad³⁸, que implica valorar, 1) si la prohibición es idónea para alcanzar el fin constitucional legítimo —evitar el peligro—; 2) si es necesaria o imprescindible, es decir, si no hay medidas menos gravosas, como la propia modificación de condiciones; y 3) si genera más beneficios o ventajas para el interés general (el derecho a la salud) que perjuicios sobre otros bienes o derechos (la protesta). De las tres, el TC solo valoró el tercer elemento, lo que supone una excesiva deferencia hacia la Administración, pues en materia de derechos fundamentales el control ha de ser pleno o total³⁹.

Tras el anterior episodio, el TC se pronuncia en sentencia 148/2021 sobre la limitación que el art. 7.3 del Real Decreto 463/2020 contiene respecto al derecho de reunión, para sostener que el mismo no estaba prohibido, más allá de referirse a la garantía de la «*distancia personal*

³⁶ En parecido sentido el Tribunal Superior de Justicia de Galicia (resolución de 28 de abril de 2020), que simplemente aludía, de forma genérica también, a los riesgos para la salud pública, a los que igualmente se refería la prohibición de subdelegación del Gobierno, y que merman la participación ciudadana.

³⁷ Asimismo, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 24 de abril de 2020, que anula la prohibición acordada por la Administración. Y en consonancia con estas resoluciones, la de la Corte Constitucional federal alemana de 15 de abril de 2020 (1 BvR 828/20) en la que se señala que la Administración no valoró en el caso concreto las condiciones para acordar la prohibición. Sin embargo, El Tribunal Constitucional omite la anterior doctrina, aunque la cita, porque la manifestación que enjuicia no podía celebrarse otro día.

³⁸ M. A. PRESNO LINERA, «El derecho de reunión», *op. cit.*, p. 121.

³⁹ Con posterioridad, en fecha 21 de octubre de 2020, el TC admitió el recurso, que ahora sí fue avocado al Pleno, y que cuestiona el pronunciamiento del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, ofreciéndole la oportunidad de reencauzar el asunto. Recuértese al respecto el malestar que generaría en abril de 2020 el hecho de que el asunto inadmitido a trámite por el comentado ATC 40/2020, no se avocara al Pleno.

necesaria para impedir los contagios», por lo que su ejercicio continuaba rigiéndose por la LO 9/1983. A pesar de ello, el Tribunal, en sentencia 61/2023 vuelve a desestimar el amparo presentado contra la prohibición de una manifestación en Sevilla convocada para el 30 de abril de 2020. De nuevo, se apoya en el hecho de que la prohibición es adecuada por la situación sanitaria y para evitar contagios, pero no parece ajustarse, ni a la motivación que venía siendo habitual en la doctrina constitucional, ni al juicio de proporcionalidad requerido, ya que debió procederse a una ponderación exhaustiva —que no llevó a cabo la Administración— sobre las circunstancias referidas al lugar, modo y tiempo que permitieran justificar una prohibición. Como se expone en diversos votos particulares a la sentencia, la mera situación de riesgo no permite fundar la prohibición del derecho de reunión. Siendo complejo confiar en la ciudadanía en este caso —pues la manifestación no era en vehículos, como en el anterior caso—, la obligación de la Administración tendría que haber ido primero por la vía de la búsqueda de la mayor eficacia en la protección, para lo que era necesario hacer un mayor esfuerzo de ponderación, justificación y argumentación, aun habiendo riesgos concretos, tanto por parte del Tribunal como por la propia Administración pública. Aunque en este caso hubiera podido existir un riesgo concreto, conviene no perder de vista otros momentos de la pandemia donde no estaba tan claro. En tales casos, de no ser posible transmitir a la ciudadanía el control de la situación, ha de advertirse honestamente a la sociedad de que no se tienen todos los datos y que las decisiones están en sus manos, pues, con matices, tan responsable es aquella como la Administración del buen desarrollo de la vida cotidiana. Un paternalismo excesivo por la Administración, con la apelación a riesgos abstractos, puede ser la excusa perfecta y el caldo de cultivo idóneo para un populismo encubierto.

Una orientación diversa encontramos, sin embargo, en las SSTC 164/2023 y 188/2023, relativas a la prohibición por parte de la Delegación del Gobierno de Madrid, de la celebración de una manifestación el día 8 de marzo de 2021. En este caso el Tribunal se inclina por considerar que la prohibición gubernativa vulneró el art. 21 CE y supuso una restricción desproporcionada del derecho de reunión, entendiendo que las circunstancias son diversas a las que motivaron las resoluciones 61, 84 y 88/2023, pues en el presente caso se trata del segundo Estado de alarma por la pandemia. Aunque la motivación específica de la Delegación del Gobierno es suficiente por atender a las circunstancias y al contexto en que se pretendía celebrar la reunión, la prohibición no cumplió, sin embargo, con el juicio de proporcionalidad y, en consecuencia, fue ilegítima. Así, sostiene que «la medida de prohibición supuso la máxima afectación del derecho fundamental, con un bajo valor de utilidad para el fin de preservar la salud pública, pues concurría ya en aquel momento una realidad muy distinta a la existente

durante la vigencia del primer estado de alarma provocado por la pandemia del virus COVID-19. El resultado del juicio de proporcionalidad estricta revela como muy escasa la incidencia que la prohibición de la reunión reivindicativa convocada tendría en el riesgo de contagio y, por ello, la poca relevancia que aportaría a la satisfacción del interés general, representado por la salud pública, finalidad que justificaba la intervención de la autoridad gubernativa». Resulta de interés en este caso observar cómo el Tribunal lleva a cabo una singular tarea de comparación con diversos tipos de actividades, cuántas personas, y en qué tipo de lugares se permitían las reuniones a la luz del marco dictado por las Administraciones públicas en este momento de la pandemia, acompañándolo de otros datos adicionales como los hábitos instaurados en la población (uso de mascarillas, distancias interpersonales,...), el estado en que se encontraba la política de vacunación, o el avance en los mecanismos de detección del contagio. Se nos ofrece, así, una doctrina constitucional más ponderada y equilibrada, ajustada al caso enjuiciado.

Más allá de la pandemia, determinados episodios ponen en jaque el derecho de reunión e invitan a reflexionar sobre la configuración de este derecho como un adecuado instrumento de contrapoder ciudadano, evitando así usos interesados y populistas del mismo.

a) Las manifestaciones ante los Parlamentos, que fueron sancionadas por la LO 4/2015 de protección de la seguridad ciudadana (art.36.2), y que se refieren a las «perturbaciones graves» causadas por reuniones ante dichas instituciones incluso cuando no están reunidas. La medida prevista en la norma implica la sanción de una mera protesta que resulta discutible, pues es precisamente ante las instituciones públicas donde cobra especial sentido la crítica. Sin embargo, la STC 172/2020 ya citada resolvió que esta prohibición normativa era constitucional, pues se trataba de evitar que se impida el normal funcionamiento de las instituciones, así como la desconsideración del carácter simbólico que tiene la institución parlamentaria, su significado institucional. Para la magistrada Balaguer que emite un voto particular, sin embargo, esta y cualquier manifestación es un cauce político-participativo de diálogo entre la sociedad y las instituciones, pareciendo que se quiere concebir el derecho de reunión como una amenaza para la democracia. Es evidente que no se ha tenido en cuenta la concepción fijada por el TEDH a la que venimos aludiendo y que conmina a los Estados, precisamente, a que aumenten su resiliencia democrática.

b) Sobre los escraches, o protestas ante domicilios particulares de los miembros de la clase política, no se pronuncia la LO 4/2015 de Seguridad Ciudadana, generándose con ello una curiosa paradoja, pues no se puede protestar ante los Parlamentos, donde por cierto la protesta cobra todo su sentido, pues se trata de la crítica política por excelencia, y sí ante domicilios privados. En estos últimos casos se plantean, de he-

cho, problemas adicionales, pues se requiere una adecuada ponderación con el derecho a la privacidad de la clase política, que tiene también una dimensión privada y familiar, un ámbito inmune a las injerencias externas, de mayor relevancia incluso cuando hay menores.

c) La LO 4/2015 ha tenido una proyección específica sobre las protestas por los desahucios, que son sancionadas en concreto cuando se refiere a los actos de obstrucción que pretendan impedir a las autoridades el ejercicio de sus funciones (art. 36.4). Da la impresión, de nuevo, de que el objetivo ha sido el de disuadir de estas protestas.

d) La ocupación de inmuebles, que se contempla como sanción leve en la LO 4/2015 (art. 37.7), con el problema que representa el hecho de que se quiera sancionar a quien ocupa un espacio para protestar. De nuevo el carácter disuasorio de la medida, más allá del estricto concepto constitucional de alteración del orden público con peligro para bienes y personas.

e) Las reuniones en la jornada de reflexión previa a un proceso electoral plantean también ciertas dudas. En concreto, la LO 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), en su art. 53 prohíbe difundir propaganda electoral en este periodo temporal, pero no impide la celebración de reuniones a menos que sea evidente que se quiere captar el voto, lo que resulta difícil —o casi imposible— de valorar⁴⁰. Nuevamente pervive en el ordenamiento una concepción amenazante de la participación ciudadana, pues en plena sociedad de la información, impulsada por el avance tecnológico, quizá resulte un tanto arcaica la previsión de la LOREG, con una medida que muestra una actitud paternalista sobre el cuerpo electoral. Ningún problema debería haber, en una sociedad abierta a la crítica y el debate democrático, para ejercer una libertad de expresión sin fronteras (con el límite del peligro real y la violencia), pudiéndose pedir directa o indirectamente el voto hasta el mismo día de las elecciones, más si cabe ante el avance y uso de las TICs y de las redes sociales.

f) Las manifestaciones reiteradas no pueden ser tratadas como una alteración del orden público con peligro para bienes y personas (STC 24/2015)⁴¹. Pero ello no impide entender, volviendo a la misma lógica, que puede ser una medida poco leal, irresponsable e incluso inconveniente cuando la reiteración conlleva un uso abusivo, por gratuito, de la

⁴⁰ Hemos de recordar episodios especialmente convulsos al respecto, como el impacto de las manifestaciones del 13 de marzo de 2004, un día antes de la celebración de elecciones generales, a raíz de los atentados de Atocha; así como el movimiento del 15 M, en 2011, y la problemática surgida a raíz de la prohibición por la Junta Electoral el 19 de mayo, de la acampada en la Plaza Puerta del Sol, en Madrid.

⁴¹ A modo de ejemplo, la ocupación reiterada de la Avenida Meridiana, en Barcelona, por parte de diversos manifestantes a raíz de la Sentencia del Tribunal Supremo de 2019, por la celebración del referéndum para la independencia de Cataluña el 1 de octubre de 2017.

misma. El problema, no obstante, es cuando el contrapoder ciudadano no tiene más medios de presión para seguir molestando, pues entonces hay que reconocer que es difícil que la ciudadanía pueda fijar los límites de su autocontrol. De ahí la importancia de una pedagogía constitucional que enfatice los «molestos» deberes que conllevan nuestros derechos. De nuevo, y como tantas veces decimos, convendría prestar más atención a ello en el marco de nuestro sistema educativo... pero también reflexionar sobre quien o quienes son los que han de empezar por dar ejemplo y aplicarlo en su quehacer cotidiano (clase política, profesionales de la Administración de Justicia y de todo el sistema educativo, medios de comunicación...).

7. A MODO DE CONCLUSIÓN. CONTROL Y AUTOCONTROL EN EL EJERCICIO DEL DERECHO A MOLESTAR

El significado que debe darse al derecho de reunión en una democracia de calidad y el rol que la Administración tiene, son dos elementos clave en una época de auge de tendencias populistas, cuando es necesario ajustar los equilibrios entre las instituciones y la ciudadanía. Ya en época constituyente se trató, precisamente, de rebajar los controles: de una autorización para ejercer el derecho, a una mera comunicación; y tras ella, en consecuencia, el debate entre una concepción de la comunicación como límite para el ejercicio del derecho, y una garantía para su mejor y más adecuado ejercicio.

Desde entonces, la jurisprudencia ha buscado en líneas generales y hasta época reciente, un generoso ejercicio del derecho a molestar que permitiera convertir a la ciudadanía en un verdadero contrapoder. Para el Tribunal Constitucional (sentencia 196/2002), la comunicación a la Administración de una reunión debía servir para que la vía pública no fuera concebida únicamente como un espacio para circular, sino también para la participación ciudadana. Y por ello sus esfuerzos han ido encaminados a convertir este requisito en una auténtica garantía para el derecho, pues se trata de facilitar su ejercicio en condiciones, sin perturbaciones. De aquí su concepción como mera declaración de conocimiento, que permite a la Administración modificar y ajustar, antes que prohibir, modulando los elementos de la reunión. Desde dichas premisas las reuniones no comunicadas no deberían ser sin más ilícitas ni sancionables. Pero también es cierto que al mismo tiempo la ciudadanía debería llegar a comprender que un ejercicio responsable del derecho conlleva hacer uso de la comunicación, no solo para el mejor desarrollo, libre y pacífico, de la manifestación o concentración, sino también para contribuir a una vida más cómoda y amable del resto de la sociedad. Porque también la ciudadanía, y no solo los poderes públicos y privados, debería tener un comportamiento leal con el sistema

político, lo que implica tener en cuenta los efectos que generamos con nuestras propias actitudes y actividades y, en consecuencia, potenciar el autocontrol como medida de compromiso con el orden constitucional. Como señaló el TEDH, «Cualquiera que ejerce su libertad de expresión asume «deberes y responsabilidades», cuyo ámbito depende de su situación y del procedimiento técnico utilizado» (STEDH *Handyside c. Reino Unido*, de 7 de diciembre de 1976, FJ 49).

La jurisprudencia del TEDH en general, y la del Tribunal Constitucional respecto al derecho de reunión, dejando al margen la experiencia de la pandemia, se han mostrado favorables a la interpretación extensiva del derecho de reunión, pues la discrecionalidad administrativa ha de ser muy limitada. Sin embargo, el clima hostil de fondo que late en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional respecto a la libertad de expresión en general, y en concreto el marco que representa la Ley de Seguridad Ciudadana y la sentencia que se pronuncia sobre la misma, no son favorables a observar el derecho de reunión como un instrumento participativo pleno, en una cierta involución, pues parecen inscribirse más bien en la dinámica del populismo punitivo o sancionador, que no está dispuesto a tolerar manifestaciones incómodas para el poder.

Los momentos actuales, inmersos en tendencias populistas que erosionan la democracia, exigen reflexiones, actitudes y propuestas que vuelvan a reequilibrar a los diferentes actores del sistema político y superen la desconfianza —hacia la ciudadanía y hacia los poderes— en la que aquel se ha instalado.

Procede, en pleno siglo XXI, repensar el derecho de reunión y, con él la propia libertad de expresión. La democracia exige partir de la legitimidad del derecho a molestar que nos ocupa, así como de la potestad de la ciudadanía para ejercer la protesta social en forma de constructivo contrapoder. Es necesario enfocar los derechos de corte democrático desde la pedagogía constitucional y la prevención, empezando a dejar de lado la dimensión represora y reactiva que, aunque necesaria, es claramente insuficiente.

8. BIBLIOGRAFÍA

- BARBER, B.R., «¿Hasta qué punto son democráticas las nuevas tecnologías de telecomunicación?», en VV. AA., *Internet, Derecho y Política*, Barcelona, UOC, 2009.
- BAUMAN, Z., BORDONI, C., *Estado de crisis*, Barcelona, Paidós, 2016.
- BILBAO UBILLOS, J. A., «La libertad de reunión y manifestación en tiempos de pandemia», en BIGLINO CAMPOS, P., DURÁN ALBA, F., *Los Efectos Horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad.
- CARRILLO, M., «Derecho de excepción y garantía de los derechos en tiempos de pandemia», *Revista del Parlamento Vasco*, 1, 2020.

- CASTRO FONSECA, J. A., «Límites de los derechos humanos en tiempos de pandemia: el derecho de reunión», *Revista de Derechos Humanos*, 3, 2021.
- CONTRERAS NAVIDAD, S., *El derecho de reunión virtual*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016.
- CORRAL MARAVER, N., «Sentencia del TEDH en el asunto Stern Taulats y Roura Capellera c. España. Reflexiones sobre el delito de injurias a la corona y el derecho a la libertad de expresión política en España», *Revista General de Derecho Penal*, 34, 2020.
- CORTINA, A., «Para qué sirve la democracia», *El País*, 2 de junio de 2016.
- COTINO HUESO, L., «Confinamientos, libertad de circulación y personal, prohibición de reuniones y actividades y otras restricciones de derechos por la pandemia del Coronavirus», *Diario La Ley*, 9608, 2020.
- FROSINI, T.E., «Internet y Democracia», *ReDCE*, 30, 2018.
- *Liberté, Egalité, Internet*, Nápoles, Editoriale Scientifica, 2015.
- GARCÍA CHUECA, E., TEODORO, F., «Pandemia y protestas sociales: las ciudades como "olla a presión" en la era COVID-19», *CIDOB notes internationals*, 266, 2022.
- GARRIDO CARRILLO, F.J., «Los derechos de participación política de jueces y magistrados», *Revista General de Derecho Constitucional*, 19, 2014.
- GARRORENA, A., *Representación política y Constitución democrática*, Madrid, Civitas, 1991.
- GAVARA DE CARA, J.C., *El sistema de organización del ejercicio del derecho de reunión y manifestación*, Madrid, McGraw-Hill, 1997.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Derecho de reunión y manifestación*, Madrid, Civitas, 2002.
- HABERMAS, J., *Historia y crítica de la opinión pública*, Madrid, Editorial GG, 1981.
- ITUREN OLIVER, A., ESTEVE SEGARRA, A., «El ejercicio del derecho de manifestación (sindical o no) durante la pandemia por el COVID-19», *Trabajo y Derecho*. Monográfico, 12, 2020.
- LAPUENTE, V., «¿Somos irresponsables?», *El País*, 25 de marzo de 2018.
- LOVERA PARMO, D. A., «Protestas, pandemia y salud: manera, tiempo y lugar», *Revista de Derecho*, 2, 2021.
- MARTÍ, J. L., «Alguna precisión sobre las nuevas tecnologías y la democracia deliberativa y participativa», *Revista de Internet, Derecho y Política*, 6, 2008.
- MASSÓ GARROTE, «El derecho de reunión y manifestación en el nuevo marco regulatorio de la ley de protección de seguridad ciudadana LO 4/2015 de 30 de marzo», *Estudios de Deusto*, 64-2, 2016, pp. 101-126.
- MONTILLA MARTOS, J. A., «Los derechos políticos: reunión, asociación, participación y petición», BALAGUER CALLEJÓN, F. (coord.), *Manual de Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2020.
- NOELLE-NEUMANN, E., *La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social*, Barcelona, Paidós, 1995.
- ORTEGA GIMÉNEZ, C., «Entre el control y el autocontrol en el ejercicio de la libertad de expresión. Un análisis a propósito del caso *Stern Taulats y Roura Capellera c. España*», en ORTEGA GIMÉNEZ, A., RUDA GONZÁLEZ, A., JÉREZ DELGADO, C. (coords.), *Estudios sobre jurisprudencia Europea*, Alicante, Sepin, 2021.

- PRESNO LINERA, M.A., «El derecho de reunión», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 1, 2021 (Ejemplar dedicado a: *Derecho y política ante la pandemia: Reacciones y transformaciones*, t. I, *Reacciones y transformaciones en el Derecho Público*, VELASCO CABALLERO, F., GREGORACI FERNÁNDEZ B., (coords.).
- «Crónica de una condena anunciada: el Asunto *Stern Taulats y Roura Capellera c. España* sobre la quema de fotos del Rey», *Teoría y realidad constitucional*, 42, 2018.
- RODRÍGUEZ, A., «Libertades públicas (I), la libertad de circulación y residencia, la libertad de expresión y el derecho de reunión y manifestación», VV. AA., *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 2021.
- ROMANOS, E., SÁDABA, I., «Evolución de la protesta en España (2000-2017): un análisis de sus ciclos y características», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 177, 2022.
- SHKLAR, J.N., *Gobierno de la ley y liberalismo del miedo*, Barcelona, Página Indómita, 2021.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J., «Opinión pública y Estado constitucional», *Derecho Privado y Constitución*, 10, 1996.
- SUBIRATS, J., «Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación», en CAIRO-CAROU H. (ed.), *Democracia digital. Límites y oportunidades*, Madrid, Trotta, 2002.