

I. ESTUDIOS

EL DERECHO DE MANIFESTACIÓN ANTE EL PARLAMENTO

FERNANDO SANTAOLALLA LÓPEZ

SUMARIO

1. JUSTIFICACIÓN DEL PRESENTE COMENTARIO. 2. IMPORTANCIA DEL DERECHO DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN ANTE LAS SEDES PARLAMENTARIAS. 3. REFERENCIA A LA SOLUCIÓN ADOPTADA EN OTROS PAÍSES. 4. EL DERECHO DE MANIFESTACIÓN FRENTE AL PARLAMENTO BRITÁNICO. 5. EL DERECHO DE MANIFESTACIÓN ANTE EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, EL SENADO Y PARLAMENTOS TERRITORIALES. 5.1. Situación actual. 5.2. Legislación proyectada y cuestiones que se plantean. 5.3. Otras cuestiones. 5.4. Conclusión provisional. ADDENDA. La sentencia 31/2014, de 7 de julio, de la Audiencia Nacional, sobre la manifestación violenta ante el Parlamento catalán.

Fecha recepción: 28.01.2014

Fecha aceptación: 9.09.2014

EL DERECHO DE MANIFESTACIÓN ANTE EL PARLAMENTO

FERNANDO SANTAOLALLA LÓPEZ

Profesor Titular de Derecho Constitucional Universidad de Alcalá
Letrado de las Cortes Generales

1. JUSTIFICACIÓN DEL PRESENTE COMENTARIO

En los últimos años se han producido numerosas manifestaciones ante el Congreso de los Diputados, que han dado lugar a incidentes a veces graves. El 25 de septiembre de 2012 se celebró una concentración convocada por el grupo denominado «rodea el Congreso» que acabó con enfrentamientos de los manifestantes con la policía y varias detenciones¹. Más recientemente, el 14 de Diciembre de 2013, se produjo una situación similar. En estos casos como en otras jornadas se ha visto la adopción de medidas especiales de seguridad en la carrera de San Jerónimo y calles adyacentes al Congreso, como la colocación de vallas y otros dispositivos que impiden el acceso general de los transeúntes.

Al parecer, esta situación ha sido uno de los motivos determinantes de la elaboración a lo largo de 2014 del proyecto de una nueva ley de orgánica de seguridad ciudadana, con medidas relevantes sobre el tema². Así, con carácter general se capacita (art. 17) a las fuerzas y cuerpos de seguridad para limitar o restringir preventi-

¹ Incoadas diligencias previas por posible delito contra las instituciones del Estado, el auto del Juzgado Central de Instrucción n.º 1, de 4 de octubre de 2012, decretó el archivo de las actuaciones por no apreciarse infracción penal.

² No obstante, la exposición de motivos no dice nada en concreto al respecto. Fuente para el anteproyecto: <http://www.interior.gob.es/press/aprobado-el-nuevo-texto-normativo-del-anteproyecto-de-ley-para-la-proteccion-de-la-seguridad-ciudadana-16127>.

Fuente para el proyecto oficial: BOCG, Congreso, serie A, Núm. 105-1, de 25 de julio de 2014.

vamente la circulación y permanencia en vías o lugares públicos cuando se sospeche racionalmente que pueden producirse alteraciones de seguridad, reforzando así las facultades que ya constaban en la Ley orgánica 1/1992, de 21 de febrero, ley que quedaría derogada con la aprobación del ahora proyecto. Lógicamente, esta medida podría aplicarse a las manifestaciones ante la sede de las Cámaras parlamentarias. De otra parte, más específicamente, se tipifica (art. 36.2) como infracción grave la perturbación grave de la seguridad ciudadana que se produzca con ocasión de reuniones o manifestaciones frente a las sedes del Congreso de los Diputados, el Senado y las asambleas legislativas de las comunidades autónomas. Hasta ahora nuestro derecho no disponía de una norma específica sobre las manifestaciones y reuniones en el entorno de los Parlamentos, fuera de la tipificación penal de los actos más graves (arts. 493 y ss. del Código penal) y de la prohibición del artículo 77.1 de la Constitución de presentación directa de peticiones a las Cortes por manifestaciones ciudadanas. Las infracciones graves podrán ser sancionadas con multa gubernativa por importe de 601 a 30.000 euros según la futura ley (art. 39). Una novedad respecto al anteproyecto ha sido la previsión de tres tramos de sanciones (grado mínimo de 601 a 10.400 euros; grado medio, de 10.401 a 20.200, y grado máximo, de 20.201 a 30.000) aplicables en función de una serie de criterios que fija su artículo 33.

Las líneas que siguen tienen como objetivo comentar esta nueva regulación a la luz de la solución adoptada en el Parlamento británico para un caso parecido. En 2002 F. Sainz Moreno publicó un completo estudio sobre el derecho de manifestación ante la sede de los Parlamentos, analizando tanto la regulación de varios países europeos como la propia española, aspecto este último en el que el autor detectaba una clara insuficiencia normativa³. Dicho comentario conserva todo su interés y actualidad, por lo que sería superfluo abundar sobre lo que se expone allí con tanto rigor.

No obstante, habiéndose producido en el año 2011 una reforma legislativa en el Reino Unido, puede ser útil dar una referencia de la misma que permita su comparación con la situación española proyectada.

Pero antes procede reflexionar un poco sobre la complejidad de este tema y sobre las regulaciones establecidas en otros países.

2. IMPORTANCIA DEL DERECHO DE REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN ANTE LAS SEDES PARLAMENTARIAS

El ejercicio de este derecho fundamental ante las Cámaras parlamentarias plantea la necesidad de conciliar varios intereses constitucionales, situación

³ Véase Fernando SÁINZ MORENO 2002 p. 45 y ss.

por lo demás común al conjunto de derechos individuales. En lo que nos ocupa podríamos hablar de al menos tres intereses en juego, no siempre fáciles de armonizar.

Por un lado, se produce la normal colisión de intereses entre el legítimo derecho de los manifestantes a exponer sus reivindicaciones, aspiraciones o quejas en la vía pública y el derecho no menos fundamental de los restantes ciudadanos a circular libremente por las vías públicas. Uno y otro están reconocidos en la Constitución y merecen por lo mismo la máxima protección.

Ante la trascendencia de reuniones y manifestaciones para la vida democrática⁴, el equilibrio entre ambos derechos se ha buscado dando cierta primacía al primero, en el sentido de reservar ciertos lugares durante un cierto tiempo para el desarrollo de las manifestaciones, pretiriendo en algún grado el derecho de circulación, según testimonia una abundante doctrina del Tribunal Constitucional (como las SSTC 66/1995, de 8 de mayo; 195/2003, de 27 de octubre; 90/2006, de 27 de marzo y 163/2006, de 22 de mayo). Ejemplo reciente de esta primacía lo vemos en la STC 96/2010, de 15 de noviembre, que otorgó el amparo a unos recurrentes a los que se les había denegado el derecho a manifestarse durante la jornada de reflexión electoral.

Pero esta primacía en modo alguno significa su carácter absoluto, pudiendo disponerse límites y condiciones proporcionadas, como reconocen muchas de las sentencias anteriores. La primacía se ha afirmado sobre la base de tratarse de un fenómeno temporal, que no excluye la utilización del espacio público por otras personas, y sujeto a ciertas condiciones, como la notificación previa a la autoridad gubernativa y la posibilidad de esta última de variar su fecha o itinerario o incluso prohibirla cuando se teman alteraciones del orden público (art. 8 y siguientes de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión), como también reconocen las SSTC 301/2006, 23 octubre, 96/2010, de 15 de noviembre y 193/2011, de 12 de diciembre⁵.

⁴ La mayoría de los autores destaca, con rara unanimidad, la importancia de este derecho para la vida democrática. Así, Piedad GARCÍA-ESCUDERO y Benigno PENDÁS GARCÍA, 1986, p. 195; Ignacio TORRES MUÑO 1991, 19 y ss.; José Luis LÓPEZ GONZÁLEZ, 1995, p. 97 y ss.; Juan Carlos GAVARA DE CARA, 1997, p. 2; Domingo PÉREZ CASTAÑO, 1997; Juan Manuel GOIG MARTÍNEZ, 2013.

⁵ Esta última sentencia desestimó un recurso de amparo contra la resolución de la Delegación del Gobierno en Ceuta, de 23 de julio de 2010, por la que se prohibieron los cortes de tráfico durante el recorrido de las manifestaciones previstas para el mes de agosto así como la utilización de megafonía u otros elementos sonoros por encima de los límites marcados en las ordenanzas municipales.

Por otro lado, se produce una segunda colisión: entre el derecho fundamental de reunión y manifestación y lo que significa el Parlamento en una sociedad democrática. Si es enteramente legítimo que los ciudadanos puedan exponer sus quejas y aspiraciones ante las instituciones del Estado no se ve la razón para que de este fenómeno pueda quedar excluido el poder legislativo. El hecho de estar integrado por representantes populares y el de tener entre sus funciones la aprobación de leyes y otras decisiones que afectan decisivamente a la ciudadanía serían motivos para reforzar esta licitud del fenómeno de las manifestaciones ante su sede. Mas, al mismo tiempo, el Parlamento presenta unas características muy peculiares que pueden llevar a matizar o limitar este derecho. Su condición representativa conlleva que sus integrantes puedan cumplir libremente su función, hablando y votando con entera libertad⁶. Para ello es necesario que se alejen todas las circunstancias que puedan provocar temor o inhibición en los mismos. Un marco en que los representantes populares prefiriesen quedarse en casa o renunciar a exponer y a votar según su conciencia sería tanto como la abdicación del Parlamento de lo que constituye su razón de ser. De ahí, entre otras cosas, el privilegio de la inviolabilidad que todas las Constituciones recogen para sus representantes, como la española en su artículo 71.1 (*Los Diputados y Senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones*). De ahí también que su artículo 77.1, tras reconocer el derecho de petición ante las Cámaras, afirme que resulta «prohibida la presentación directa por manifestaciones ciudadanas»⁷.

En concreto, una reunión o manifestación ante la sede parlamentaria que acarree esta inhibición de los representantes populares lesionaría un bien superior del orden constitucional: el Parlamento perdería su legitimidad como primer foro político del país.

Se impone entonces un régimen matizadamente distinto del propio de las manifestaciones ante la mayoría de las instituciones estatales. No ha de olvidarse que así como las autoridades ejecutivas son pocas y distribuidas por numerosas sedes, los parlamentarios son un grupo numeroso, de muy varias tendencias, que se concentran en un único recinto, lo que facilita la presión sobre los mismos. Las primeras tienen por cometido resolver asuntos, normal-

⁶ Para este aspecto puede verse Fernando SANTAOLALLA 2013, p. 47 y ss.

⁷ Comentando este artículo, y en consonancia con lo dicho, Pedro CRUZ VILLALÓN escribió que la prohibición de manifestaciones ciudadanas se enmarca en régimen más general de protección de los alrededores de la sede de la representación nacional, evitando sobre todo las coacciones a la misma por una parte de un mayor o menor número de ciudadanos. Véase 1966-1999, p. 674.

mente a puerta cerrada; los segundos en cambio deben discutir y votar públicamente sobre muy diversas iniciativas, lo que también aumento el riesgo de intimidación.

Por eso todos y cada uno de los parlamentarios deben ver garantizada su seguridad y tranquilidad de modo estricto, para que así puedan cumplir con su cometido institucional. Seguramente, esta particularidad es lo que explica que el artículo 66.3 de la Constitución contenga una declaración sobre la inviolabilidad de las Cortes que, en cambio, no se encuentra respecto a otros órganos estatales, en especial los gubernativos.

3. REFERENCIA A LA SOLUCIÓN ADOPTADA EN OTROS PAÍSES

Dos sistemas muy distintos ofrece el Derecho comparado sobre la celebración de manifestaciones y reuniones ante las Asambleas parlamentarias: por un lado, los países sin regulación específica para esta cuestión, de tal modo que es la normativa general la que resulta de aplicación; por otro, los países que sí cuentan con tal regulación específica, normalmente consistente en la delimitación de un área en torno a la sede parlamentaria en la que se excluye o se somete a condiciones muy exigentes el ejercicio de este derecho.

Al primer modelo pertenecen algunos países importantes, como Francia e Italia⁸.

Al segundo modelo pertenecen países como Alemania, Austria y Bélgica y, en alguna medida, los Estados Unidos. Particular referencia haremos más adelante al Parlamento de Westminster.

Así, la Ley alemana de zonas protegidas de los órganos constitucionales (*Gesetz über befriedete Bezirke für Verfassungsorgane des Bundes vom 8. Dezember 2008* -BGBl. I S. 2366)⁹, delimita en su anexo I calle a calle el perímetro que rodea al Bundestag, Bundesrat y Tribunal Constitucional y en el que el derecho de manifestación está excluido en términos generales. La representación fotográfica para el Bundestag es la siguiente:

⁸ Para una consideración más detenida nos remitimos al estudio ya citado de F. SÁINZ MORENO 2002 p. 45 y ss.

De otra parte, una exposición resumida de la regulación del derecho de manifestación, pero sin referencia al caso parlamentario, se encuentra en Domingo PEREZ CASTAÑO 1997, p. 203-263.

⁹ Véase al respecto http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Gesellschaft-Verfassung/Staatliche-Ordnung/Versammlungsrecht/Befriedete-Bezirke/befriedete-bezirk_node.html



Por su parte, Austria cuenta con una disposición específica en la Ley de manifestaciones. Su artículo 7 establece la prohibición de celebrarlas en los 300 metros que rodean a las asambleas federales y territoriales (art. 7 de *Ver-sammlungsgesetz* 1953) cuando las mismas están reunidas¹⁰.

En Bélgica existe la llamada Ley para la prevención y sanción de los atentados al libre ejercicio de los poderes soberanos establecidos por la Constitución, de 2 de marzo de 1954 (*Loi tendant à prévenir et réprimer les atteintes au libre exercice des pouvoirs souverains établis par la Constitution*)¹¹. De modo parecido a la ley alemana, su artículo 3 determina con precisión las calles que forman el perímetro ante el Parlamento en el que está excluido el derecho de reunión y manifestación¹².

¹⁰ Véase al respecto: <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000249&ShowPrintPreview=True>

¹¹ Véase al respecto: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/loi_a.pl

¹² En concreto se menciona el área delimitada por las siguientes vías: Ducale, rue du Nord (de la rue de Louvain à la place Surlet de Chokier), rue de la Croix-de-Fer, rue Royale (du carrefour des rues de la Croix-de-Fer, de l'Enseignement et du Treurenberg à la place Royale), rue des Colonies (de la rue Royale à la rue du Gentilhomme), place des Palais et rue Brederode, ainsi qu'à l'intérieur de la zone délimitée par ces voies publiques

La infracción está sancionada con multa de hasta 20.000 euros en Alemania (art. 4 de ley citada) y con la de prisión de ocho días a seis meses y una multa de 26 a 200 francos o bien con una de estas dos sanciones en Bélgica.

Finalmente, los Estados Unidos cuentan con la ley de edificios y terrenos federales de acceso restringido de 2011 (*Federal Restricted Buildings and Grounds Improvement Act 2011*)¹³. Puede resumirse su contenido en la forma siguiente: se declaran ilícitas diversas conductas que van desde la entrada o permanencia consciente en tales edificios o terrenos sin la debida autorización hasta los actos de violencia contra personas o propiedades en dichos entornos, pasando por los intentos de impedir u obstruir el ejercicio de las funciones oficiales de las instituciones gubernamentales (que en dicho país tiene un significado general, no limitado al poder ejecutivo); estas conductas son sancionables con multa, pena de privación de libertad de hasta un año o ambas; además la pena de privación de libertad se amplía hasta diez años cuando se hubiesen utilizado armas de fuego o peligrosas o cuando se produzcan lesiones graves. A los efectos de esta ley, se consideran edificios o terrenos restringidos los anunciados, acordonados o de cualquier otra forma restringidos de la Casa Blanca y de la residencia oficial del vicepresidente, de cualquier otro terreno o edificio que el presidente o una persona protegida por el servicio secreto vaya a visitar temporalmente y, por último, de los edificios o terrenos restringidos con motivo de un evento calificado como evento especial de importancia nacional.

Cabe imaginar que, al amparo de esta última previsión, puede limitarse las manifestaciones en las inmediaciones del Congreso norteamericano¹⁴.

4. EL DERECHO DE MANIFESTACIÓN FRENTE AL PARLAMENTO BRITÁNICO

4.1. Antecedentes

El derecho de reunión y manifestación se rige en Inglaterra y Gales por la *Public Order Act 1986* (arts. 11 a 14)¹⁵. De modo similar a la legislación española, se exige a los convocantes que con carácter previo notifiquen por escrito a la

¹³ Véase su texto en: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c112:7:./temp/~c112STlqp3>

¹⁴ Como ejemplo de la protección reforzada del Congreso, cabe referir que el U. S. Code, title 18, part I, chapter 18 tipifica como delitos agravados el asesinato, secuestro, conspiración para asesinar o secuestrar y asalto a miembros del Congreso y a otros altos cargos federales. Puede verse su texto en: <http://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/part-I>

¹⁵ Sobre este sistema y, especialmente, sus antecedentes puede verse Avrom SHERR 1989.

policía el día, hora, lugar y organizador del acto. La policía puede imponer condiciones cuando se prevean graves alteraciones del orden público, condiciones que incluyen la alteración del itinerario y la prohibición de acceso a concretos espacios públicos.

En lo que se refiere a las reuniones y manifestaciones ante el Parlamento, normalmente se han desarrollado¹⁶ en la plaza situada al este del palacio de Westminster¹⁷ y por eso llamada *Parliament Square*. La gestión de esta plaza corresponde al Consejo metropolitano londinense (*Greater London Authority*), excepto las aceras del este y sur, que corresponden al *Westminster City Council*. Uno y otro han podido aprobar ordenanzas sobre su uso. Adicionalmente y durante muchos años las propias Cámaras instruían a la policía metropolitana sobre la forma de asegurar el libre tránsito desde y hacia el edificio parlamentario, circunstancia radicalmente distinta a la del Congreso y Senado españoles que carecen de toda competencia sobre su entorno exterior. La Cámara de los Comunes emitía anualmente *Sessional Orders* y la de los Lores las llamadas *Stoppages Orders*.

A partir de 2001 y hasta 2010 se celebraron en la *Parliament Square* diversas manifestaciones que incluían acampadas permanentes¹⁸ y utilización de equipos de megafonía. Ante las quejas recibidas, en 2003 la Comisión de procedimiento de la Cámara de los Comunes abrió una investigación sobre la idoneidad de la regulación vigente. Su conclusión fue que la misma no confería poderes apropiados a la policía para afrontar este tipo de actos, pues materialmente no llegaban a interrumpir el acceso al recinto parlamentario, que era lo único excluido¹⁹. El

¹⁶ Para lo que sigue nos hemos basado en *Protests around Parliament, Standard note SN/HA/3658*, House of Commons Library, y *Police Reform and Social Responsibility Bill, Bill 116 of 2010-11 Research paper 10/81, 9 December 2010*, igualmente editado por la Biblioteca de la Cámara de los Comunes. Contienen referencias a antecedentes parlamentarios. Ambos son accesibles a través de: <http://www.parliament.uk/>

También hemos manejado *Police reform and social responsibility Act 2011, Guidance on the provisions relating to Parliament Square and surrounding area*, editado por el Home Office, accesible en: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/117573/parliament-square-guidance.pdf.

Igualmente, puede verse Domingo PÉREZ CASTAÑO 1997, p. 229.

¹⁷ Concretamente, esta plaza está delimitada por las calles Parliament/St. Margaret, Great George y Victoria.

¹⁸ Fue el llamado *Democracy village*, similar al establecido en la Puerta del Sol madrileña por el movimiento 15-M en el año 2011.

¹⁹ De hecho, el Tribunal Supremo (*High Court of Justice*) rechazó el recurso presentado en 2002 por el Ayuntamiento de Westminster contra uno de los dirigentes de estas acampadas, el Sr. Haw, alegando que el obstáculo que representaban estas acampadas no alcanzaba a ser un obstáculo irrazonable que impidiese el tránsito de los peatones por las aceras.

Gobierno, después de varias consultas, recomendó entonces la aprobación de una nueva legislación.

Y esto es lo que se hizo mediante la *Serious Organised Crime and Police Act 2005*, con un régimen más severo (arts. 132 a 138) que el vigente hasta entonces. Así, se consideraba una infracción el manifestarse sin autorización en determinadas áreas de Londres y, entre ellas, la que rodea en un kilómetro a la *Parliament Square*. Esta autorización debía solicitarse con seis días de antelación si fuese posible y en los demás casos con al menos 24 horas de anticipación. El Comisario de policía metropolitana debía autorizar la manifestación si cumplía con los requisitos legales, pero en todo caso podía imponer condiciones dirigidas a evitar las situaciones siguientes: impedir a cualquier persona la entrada o salida del Palacio de Westminster; obstaculizar el correcto funcionamiento del Parlamento; provocar graves alteraciones del orden o daños a la propiedad; interrumpir la vida ciudadana y en general provocar riesgos de seguridad en la zona correspondiente. Además se prohibía el uso de aparatos de megafonía en la misma²⁰.

Pero la nueva ley de 2005, lejos de acabar con las dudas existentes y solucionar los problemas, pareció mantener unas y otros. Así, no quedaba claro si la verificación de un picnic en la plaza caía entre las actividades prohibidas; unos manifestantes fueron condenados por celebrar una reunión no autorizada en la que se leyeron los nombres de los soldados caídos en Irak, mientras otros buscaron socavar el requisito legal de autorización inundando a la policía con numerosas demandas presentadas por individuos aislados.

Ante la insatisfacción originada, el Gobierno laborista de la época abrió consultas para evaluar dicha legislación y, en su caso, proponer una nueva. La crítica más extendida se refería al régimen excesivamente restrictivo implantado, incluida la necesidad de autorización policial, y la necesidad de buscar un sistema más equilibrado entre el derecho irrenunciable de manifestación ante el Parlamento y las necesidades funcionales de este último.

En julio de 2008 la Comisión conjunta de la Cámara de los Comunes sobre el anteproyecto de renovación constitucional (*Draft constitutional Renewal Bill*) concluyó que debían derogarse los artículos 132 a 138 de la *Serious Organised Crime and Police Act 2005* (SOCPA)²¹. Y así llegó a constar en el proyecto de ley presentado.

²⁰ Una exposición detallada y crítica de esta regulación se encuentra en: KIRON REID 2013, p. 16 y ss.

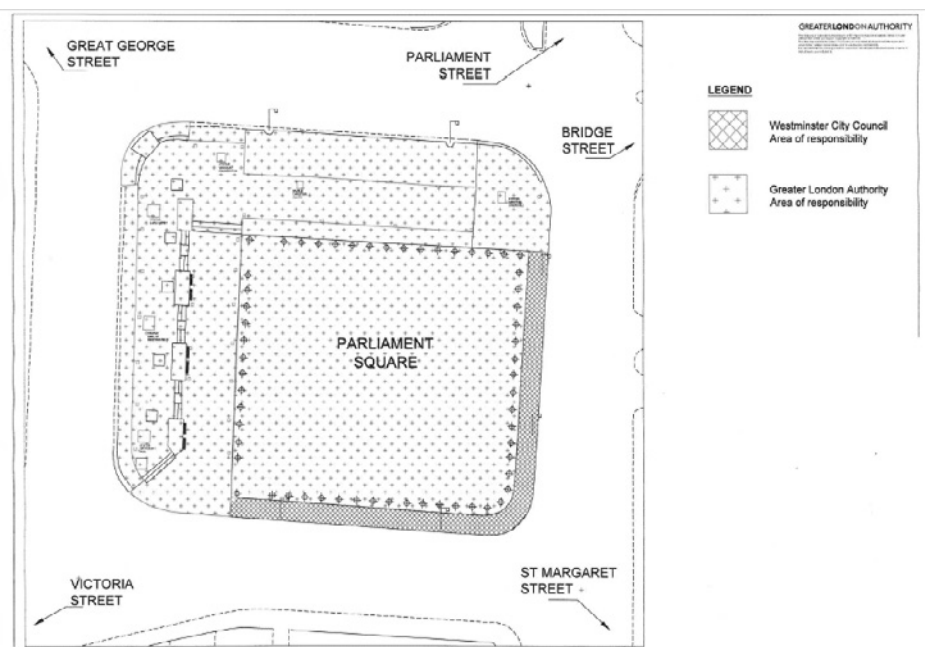
²¹ En el mismo sentido puede verse Human Rights Joint Committee *A human rights approach to policing protest*, apartados 110 y ss en: <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt200809/jtselect/jtrights/47/4708.htm>

Sin embargo este proyecto de ley fue abandonado. El nuevo Gobierno de coalición liberal-conservador presentó en 2010 un nuevo proyecto de ley sobre el tema (*Police Reform and Social Responsibility Bill*) con el propósito de garantizar el derecho de manifestación pacífica en la *Parliament Square* compatible con su uso por los demás y con las exigencia de un lugar histórico. Y es así como se llegó a la situación actual, que resumimos a continuación.

4.2. Situación actual. *La Police Reform and Social Responsibility Act 2011*²²

La *Police Reform and Social Responsibility Act 2011* cambió radicalmente el sistema de manifestación frente al Parlamento: la necesidad de autorización previa cedió el paso a otro de libertad, donde únicamente se mencionan las actividades o formas prohibidas y se establecen las sanciones en caso de incumplimiento.

La parte 3 de la ley (arts. 141 a 149) regula específicamente las concentraciones y manifestaciones en la *Parliament Square*, plaza que aparece delimitada con referencia al jardín central de la misma y las aceras que la circundan. Véase cuadro adjunto.



²² Su texto puede consultarse en: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/13/contents/enacted>

El artículo 141 declara derogados los artículos 132 a 138 de la anterior SOPCA 2005, con las consecuencias ya advertidas: deja de ser necesaria la notificación previa para convocar dicho tipo de actos en la *Parliament Square*; consecuentemente no se considera infracción la celebración de una manifestación sin autorización previa y, finalmente, deja de ser infracción la utilización de megáfonos. Al tiempo se declara aplicable el artículo 14 de la *Public Order Act 1986*²³, de tal modo que la policía puede imponer condiciones, como en cualquier otra parte, a las reuniones que se produzcan en dicha plaza para impedir alteraciones del orden público, de la vida ciudadana, daños a la propiedad o intimidación de personas.

En cambio, se detallan las actividades que quedan prohibidas, siempre en referencia al área mencionada. Según el artículo 143.2 son acciones prohibidas:

- a. utilizar equipos de amplificación de sonido;
- b. levantar o mantener levantado una tienda de campaña o cualquier estructura diseñada para pernoctar o alojarse por cualquier tiempo,
- c. usar dichas tiendas de campaña o estructuras con el propósito de pernoctar o alojarse;
- d. colocar o mantener colocado cualquier equipo que sirva para pernoctar con el propósito de utilizarlo a estos efectos;
- e. utilizar dichos equipos.

Los agentes de policía aparecen autorizados (arts. 143.1 y 144) para dar órdenes de cumplimiento de estas prohibiciones cuando constaten que una persona se propone incumplirlas o de hecho las incumple. La Ley llega a precisar que estas órdenes pueden darse oralmente, a una o varias personas y que pueden retirarse o modificarse a lo largo del tiempo.

En todo caso, las personas que incumplan estas órdenes pueden ser sancionadas por el procedimiento sumario con multa de hasta 5.000 libras (nivel 5 de la escala correspondiente, según artículo 143.8).

Además, los agentes de policía pueden requisar los instrumentos y materiales prohibidos, regulándose las condiciones al efecto y forma en su caso de devolución.

Adicionalmente a la multa por incumplimiento de las órdenes recibidas, se prevé que el tribunal competente pueda imponer la pérdida de los artículos o equipos prohibidos y previamente requisados, dar órdenes para evitar que el responsable de la infracción incurra en una actividad prohibida y prohibir al mismo la entrada en el área delimitada por el tiempo que estime oportuno.

²³ Su texto puede consultarse en: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1986/64>

5. EL DERECHO DE MANIFESTACIÓN ANTE EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, EL SENADO Y PARLAMENTOS TERRITORIALES

5.1. *Situación actual*

Como dijimos anteriormente, no existe una regulación específica sobre el ejercicio del derecho de reunión y manifestación ante las sedes parlamentarias. Por tanto solo cabe atenerse a la normativa general, básicamente la Ley orgánica 9/1983, de 15 de julio. Esto supone que toda reunión o manifestación en dichas zonas debe notificarse a la autoridad gubernativa con una antelación de diez días naturales, como mínimo y treinta como máximo, o de 24 horas en casos de urgencia; que dicha autoridad debe solicitar al ayuntamiento correspondiente informe sobre el recorrido propuesto; y que la misma autoridad puede prohibir la reunión o manifestación o, en su caso, proponer la modificación de la fecha, lugar, duración o itinerario de las mismas cuando existan razones fundadas de que puedan producirse alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes²⁴.

También deben tenerse en cuenta los delitos contra las instituciones del Estado que prevé el título XXII, capítulo 3, del Código penal (Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre), especialmente los relativos a acciones contra las Cámaras representativas, regulados en los artículos 494 y 498. Sin embargo, tales preceptos –que serán comentados posteriormente– se limitan a prever determinadas sanciones, pero sin adentrarse en la cuestión que aquí interesa, como es la de las condiciones y límites para ejercer el derecho fundamental de manifestación en lugares tan representativos.

La insuficiencia de esta regulación es clara para atender las exigencias que hemos descrito en el primer apartado. Como ha escrito F. Sainz Moreno, no existe ninguna previsión legal sobre actuación de los presidentes de las Cámaras en relación al mantenimiento del orden en el exterior de las mismas y eso que puede verse comprometida la actividad parlamentaria. Sólo a la autoridad gubernativa compete apreciar si se producen estas alteraciones²⁵.

5.2. *Legislación proyectada y cuestiones que se plantean*

El proyecto de ley orgánica de seguridad ciudadana, referido al principio, parece querer remediar esta situación. Así, su artículo 36, apartado 2, tipifica como infracción grave:

²⁴ Para un estudio detenido de esta ley puede verse, junto a la bibliografía citada anteriormente: Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, Madrid, 2002.

²⁵ Véase *ob.cit.* p. 73 y ss. De hecho, con la excepción de dicho trabajo, los estudiosos de este derecho fundamental no se plantean los problemas de su ejercicio ante las Cámaras.

La perturbación grave de la seguridad ciudadana que se produzca con ocasión de reuniones o manifestaciones frente a las sedes del Congreso de los Diputados, el Senado y las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, aunque no estuvieran reunidos, celebradas con inobservancia de los requisitos previstos en la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, cuando no sea delito.

En principio es positivo que se introduzca una regulación específica para las reuniones y manifestaciones ante las sedes parlamentarias, que vendría a atender a las particularidades expuestas. Y es también positivo que se trate el fenómeno como actividad administrativa, de intervención policial preventiva y, en su caso, represiva, pero en todo caso alejado de su faceta penal, que debe quedar reservado para casos de particular gravedad.

Se configura una previsión específica para las manifestaciones y reuniones ante las Cámaras (nacionales y de Comunidades Autónomas). Pero se limita a considerarlas infracción grave cuando concurren estas tres circunstancias: 1.^a perturbar gravemente la seguridad ciudadana; 2.^a incumplir los requisitos de la Ley orgánica del derecho de reunión y 3.^a que no constituyan delito.

Como cualquier otra infracción de este nivel, la sanción prevista es la multa de 601 a 30.000 euros, así como otras eventuales no muy relevantes en el tema examinado²⁶. Pero esta multa puede imponerse en tres tramos distintos: el grado mínimo comprenderá de 601 a 10.400 euros; el grado medio, de 10.401 a 20.200, y el grado máximo, de 20.201 a 30.000.

De este tenor se deduce que se desecha la solución de otros países de delimitar una zona de exclusión de las manifestaciones. En España, si llega a aprobarse el proyecto, seguirá siendo posible la celebración de reuniones y manifestaciones en las zonas circundantes a las sedes parlamentarias. En cambio, se puede producir la infracción cuando los Parlamentos no estén reunidos.

²⁶ Artículo 39.2 del anteproyecto.

Las otras sanciones posibles son: a) La retirada de las armas y de las licencias o permisos correspondientes a las mismas. b) El comiso de los bienes, medios o instrumentos con los que se haya preparado o ejecutado la infracción y, en su caso, de los efectos procedentes de ésta, salvo que unos u otros pertenezcan a un tercero de buena fe no responsable de dicha infracción que los haya adquirido legalmente. c) La suspensión temporal de las licencias, autorizaciones o permisos desde seis meses y un día a dos años por infracciones muy graves y hasta seis meses para las infracciones graves, en el ámbito de las materias reguladas en el capítulo IV de esta ley. En caso de reincidencia, la sanción podrá ser de dos años y un día hasta seis años por infracciones muy graves y hasta dos años por infracciones graves.

d) La clausura de las fábricas, locales o establecimientos, desde seis meses y un día a dos años por infracciones muy graves y hasta seis meses por infracciones graves, en el ámbito de las materias reguladas en el capítulo IV de esta ley. En caso de reincidencia, la sanción podrá ser de dos años y un día hasta seis años por infracciones muy graves y hasta dos años por infracciones graves.

A pesar del avance que implica esta nueva regulación, resulta claramente problemática, insuficiente y ambigua.

a) Insuficiencia de la regulación proyectada

El proyecto de ley parece atacar más las consecuencias que intentar evitar todo lo que altere el funcionamiento de las Cámaras. En efecto, se regulan, como luego veremos, unas infracciones que en un su caso pueden desembocar en la imposición de unas sanciones. Pero esto por sí mismo no impide la salvaguardia del valor fundamental, que es que el Parlamento puede desempeñar sus cometidos representativos, absolutamente indispensables. De poco serviría castigar a un perturbador si se ha paralizado o afectado en alguna medida la vida de los órganos parlamentarios.

Se prevén medidas generales que, ciertamente, podrían aplicarse para la protección eventual de las sedes parlamentarias. Tal es lo que ocurre con el artículo 17.1: *Los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán limitar o restringir la circulación o permanencia en vías o lugares públicos y establecer zonas de seguridad en supuestos de alteración de la seguridad ciudadana o de la pacífica convivencia, o cuando existan indicios racionales de que pueda producirse dicha alteración, por el tiempo imprescindible para su mantenimiento o restablecimiento.*

Pero la aplicación de estas medidas plantea si puede llegar a desplazar a lo que, por otra parte, se asume tácitamente como un derecho de manifestación ante las cámaras parlamentarias.

Ciertamente, una restricción permanente de la circulación ante las sedes puede cortar el problema de raíz, lo que mermaría la necesidad de las infracciones y sanciones previstas. De hecho sería optar por el modelo que aquí defendemos, de delimitación de un área de exclusión. Naturalmente comportaría su regulación expresa. Creemos que habría sido más directo y honrado determinar las zonas en las que el derecho de manifestación resulta excepcionalmente excluido.

La interpretación más plausible de este artículo 17.1 conduce a estimar que solo admite restricciones eventuales de las manifestaciones ante las sedes parlamentarias, cuando se presente particulares riesgos. Pero ello equivale a mantener la situación actual, con todos sus interrogantes: quién y cómo decide la aplicación de dichas medidas. Y siempre con el peligro latente de que se afecte el funcionamiento de las cámaras.

b) Problemática compatibilidad con el Código penal

Respecto al anteproyecto —en el que no figuraba el inciso final de este artículo 36.2— se mejora en el sentido de prever que la infracción por perturbación

de la seguridad ciudadana se produce cuando no se trate de un delito. Una y otro, como es lógico, resultan incompatibles.

No obstante, la regulación resulta de problemática conciliación con el Código penal. En efecto, el artículo 494 de este último —tampoco un modelo de claridad²⁷— establece lo siguiente:

Incurrirán en la pena de prisión de seis meses a un año o multa de doce a veinticuatro meses los que promuevan, dirijan o presidan manifestaciones u otra clase de reuniones ante las sedes del Congreso de los Diputados, del Senado o de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, cuando estén reunidos, alterando su normal funcionamiento.

Del cotejo de estas dos disposiciones puede deducirse que habría delito cuando: a) las reuniones o manifestaciones populares coincidan con reuniones de las cámaras; b) se altere el normal funcionamiento de estas últimas, y c) se trate de los que promuevan, dirijan o presidan las manifestaciones. Si no se presentan estas tres circunstancias no habría delito, solo en su caso infracción administrativa. Esto último es lo que procedería en principio para los meros asistentes o participantes en la reunión o manifestación.

En cambio, se produciría una infracción administrativa, perseguible por los medios que establece la ley, cuando: a) se produzca una perturbación grave de la seguridad ciudadana, y b) se incumpla la Ley orgánica 9/1983, de 15 de julio.

Desde el punto de vista subjetivo, a diferencia de la responsabilidad penal ex artículo 494, que se limita a los organizadores o convocantes, la administrativa podría alcanzar a todos los manifestantes, siempre que se presenten esas dos circunstancias.

En este sentido, el artículo 30.1 del proyecto declara que *la responsabilidad por las infracciones cometidas recaerá directamente en el autor del hecho en que consista la infracción*. En sentido parecido, el artículo 4.3 de la Ley orgánica del derecho de reunión establece que *los participantes en reuniones o manifestaciones, que causen un daño a terceros, responderán directamente de él*. Por tanto, y asumiendo que un daño es obstaculizar o impedir el funcionamiento de las cámaras, si un reunido o

²⁷ Javier GARCÍA GONZÁLEZ critica la imprecisión y excesiva intervención del artículo 494, que debería suprimirse y sustituirse por una previsión específica en la Ley orgánica del derecho de reunión. Véase 2005, p. 236 y s.

También, José Antonio SARMIENTO MÉNDEZ critica la oscuridad del artículo 494. Véase 2013, p. 1 y ss. Josep M. TAMARIT y María José RODRÍGUEZ acusan de redacción vaga a este artículo del Código penal y defienden que en todo caso debe tratarse de una alteración grave, con dolo. Véase 2011, p. 1482. Asimismo, defienden una interpretación restrictiva Mirentxu CORCOY y Santiago MIR, pues afirman que el tipo penal solo afecta a las reuniones que se produzcan justo delante de las sedes parlamentarias, excluyéndose los lugares próximos. En el mismo sentido, las Cámaras deberían estar efectivamente reunidas. En todo caso se trataría de un delito de comisión dolosa. Véase 2011, p. 1032.

manifestante causa este daño podría ser responsable de la infracción, siempre que se den las demás circunstancias objetivas.

En cambio, la misma conducta —alteración del funcionamiento parlamentario— generaría un delito en el caso de los promotores, directores o presidentes de las manifestaciones (siempre que estén reunidas las cámaras). Por lo demás, estos últimos podrían verse afectados por la responsabilidad civil subsidiaria, que con carácter general establece el artículo 4.3 de la Ley orgánica del derecho de reunión (*Subsidiariamente, las personas naturales o jurídicas organizadoras o promotoras de reuniones o manifestaciones responderán de los daños que los participantes causen a terceros, sin perjuicio de que puedan repetir contra aquéllos, a menos que hayan puesto todos los medios razonables a su alcance para evitarlos*).

Por su parte, el artículo 30.3 del proyecto de ley contiene una definición amplia de lo que deba entenderse por organizadores o promotores.

c) Ambigüedad de la infracción regulada

Por otro lado, la fórmula del proyecto de ley resulta oscura desde un punto de vista objetivo. Para que se produzca la infracción de la que estamos hablando se hace necesario que las reuniones o manifestaciones ante las sedes parlamentarias conlleven *perturbación grave de la seguridad ciudadana*. No resultará fácil determinar cuándo una perturbación alcanza el grado de grave como para afirmar la existencia de la infracción.

Pero también se exige para que haya esta infracción que se hayan incumplido los requisitos de la Ley orgánica reguladora del derecho de reunión. De este modo, si se siguió el procedimiento y condiciones de la misma, no habrá infracción administrativa por mucho que se haya perturbado la seguridad ciudadana²⁸.

Todo ello puede privar de utilidad a la nueva regulación, que no se aplicaría ante alteraciones graves en el entorno parlamentario.

Lo importante, por tratarse de manifestaciones y reuniones ante las Cámaras, sería preservar más que la seguridad ciudadana el correcto funcionamiento de las mismas. A nuestro juicio, se debería haber expresado la idea en forma distinta, con referencia a todo lo que pueda alterar este funcionamiento²⁹. Lo que está en juego más que seguridad ciudadana es la seguridad parlamentaria³⁰. Y esto recla-

²⁸ La misma interpretación parece sostenerse en el informe del Consejo General del Poder Judicial de 27 de marzo de 2012, p. 60.

²⁹ El informe del Consejo General del Poder Judicial de 27 de marzo de 2012 recomienda (p. 108) «una mayor precisión y delimitación de la acción típica, al configurarse un tipo excesivamente abierto».

³⁰ En sentido equivalente, véase Pedro CRUZ VILLALÓN 1996-99, p. 674.

maría cuando menos una intervención o colaboración de los presidentes u órganos de gobierno de tales Cámaras: son ellos los que podrían alertar de las fechas y otras circunstancias en las que su actuación se podría ver afectada.

De otra parte, no es muy seguro qué se entiende por reuniones *frente a las sedes* parlamentarias: no se define ningún área o perímetro que pueda delimitar este concepto, lo que puede provocar inseguridad a la hora de su aplicación. A nuestro juicio, ya que no se delimita una zona de exclusión, habría sido más seguro fijar el concreto perímetro donde las alteraciones de la seguridad ciudadana adquirirían la condición de infracción grave. Esto se podría haber hecho respecto a las Cortes Generales, dejando a la legislación autonómica la determinación consiguiente respecto a sus asambleas.

Tampoco se aborda un extremo importante como es el de garantizar el libre acceso y salida de las sedes parlamentarias. No basta con condicionar (o en su caso excluir) las reuniones y manifestaciones frente a las Cámaras. Su normal funcionamiento exige que sus miembros puedan acceder y abandonar las mismas sin ninguna de las condiciones negativas mencionadas anteriormente. De nada sirve que reine el orden justo delante de las sedes si después se puede presionar o intimidar de cualquier forma en las vías de acceso, pues es probable que esto disuada a más de un parlamentario de acudir a desempeñar su función o condicione su ejercicio. Más en concreto, esta consecuencia negativa se produciría con los intentos de cercar o bloquear las sedes parlamentarias. La limitación que defendemos encuentra respaldo en la más reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional³¹.

Consiguientemente, de mantenerse el sistema proyectado, la infracción grave debería alcanzar a los actos que obstaculicen o impidan el libre tránsito desde y hacia las Cámaras³². Este aspecto resulta ignorado, por ejemplo, por el auto del Juzgado Central de Instrucción n.º 1, de 4 de octubre de 2012, que decretó el archivo de las diligencias abiertas por los incidentes del 25 de septiembre anterior ante el Congreso de los Diputados. El auto³³ se centró en que la sesión parlamentaria no sufrió alteración. Sin duda, este pronunciamiento pudo venir

³¹ Así, la STC 193/2011, de 12 de diciembre, justifica las prohibiciones impuestas a los convocantes de una manifestación de interrumpir el tráfico rodado y de superar los límites establecidos en las ordenanzas municipales sobre ruido.

³² Recuérdese, por analogía, que el artículo 544 bis del Código penal permite que los jueces y tribunales impongan cautelarmente a los inculpados la prohibición de acudir a determinados lugares, barrios, municipios, provincias u otras entidades locales, o Comunidades Autónomas, o de aproximarse o comunicarse, con la graduación que sea precisa, a determinadas personas.

³³ Puede verse su texto en: <http://www.aelpa.org/actualidad/201210/auto-pedraz.pdf>

propiciado por la letra estricta del Código penal, insuficiente a nuestro juicio para el tratamiento de estas situaciones.

Actualmente el artículo 498 del Código penal tipifica como delito las acciones mencionadas (*Los que emplearen fuerza, violencia, intimidación o amenaza grave para impedir a un miembro del Congreso de los Diputados, del Senado o de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma asistir a sus reuniones, o, por los mismos medios, coartaren la libre manifestación de sus opiniones o la emisión de su voto, serán castigados con la pena de prisión de tres a cinco años*). Sin embargo, como se ve, el delito sólo se produce con actos graves. Por eso, tal precepto resulta insuficiente, pues cualquier intimidación o amenaza en los desplazamientos hacia o desde el Parlamento pueda conllevar una rémora para su funcionamiento. De otra parte, no parece que la persecución penal a posteriori sea la vía más adecuada para garantizar lo buscado. De ahí la conveniencia de que se excluyan expresamente las manifestaciones que impidan o dificulten este tránsito de los diputados y senadores.

En sentido opuesto, puede ser desproporcionado considerar infracción grave las reuniones y manifestaciones frente a dichas sedes cuando las Cámaras no están reunidas. Pues en tal situación es muy difícil, por no decir imposible, alterar el normal funcionamiento de las mismas, que es el valor cualificado a proteger. Desde luego, hay que entender que las reuniones de las Cámaras no solo abarcan sus plenos, sino las de cualquiera de sus órganos, como son las comisiones, ponencias y mesas. En definitiva la infracción grave afectaría a un periodo muy dilatado de tiempo, como son los periodos ordinarios y extraordinarios de sesiones, excluidos en principio los días festivos. En cambio, la infracción no debería ser grave sino la que corresponda conforme a las normas generales cuando las reuniones y manifestaciones tengan lugar en domingos y festivos o fuera de los periodos de sesiones, salvo que excepcionalmente tenga lugar algún acto parlamentario. Esto último es una razón de más para dar alguna intervención a los órganos de gobierno de las Cámaras en el desarrollo de las manifestaciones antes las mismas.

d) Previsión de sanciones

Se ha reducido el rigor del anteproyecto, que —con un exceso de discrecionalidad— contemplaba multas sin más de 600 hasta 30.000 euros para los responsables de las infracciones graves. Ahora se prevé (art. 39.1) una graduación en tres tramos: el grado mínimo, de 601 a 10.400 euros; el grado medio, de 10.401 a 20.200, y el grado máximo, de 20.201 a 30.000.

Otro artículo (el 33.2) configura los criterios para la imposición de la cuantía concreta en cada caso: la multa se impondría en grado mínimo como norma

general; en grado medio cuando se acredite la concurrencia, al menos, de una de las siguientes circunstancias: a) La reincidencia, por la comisión en el término de dos años de más de una infracción de la misma naturaleza, cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa. b) La realización de los hechos interviniendo violencia o amenaza. c) La ejecución de los hechos usando cualquier tipo de prenda u objeto que cubra el rostro, impidiendo o dificultando la identificación. Y en grado máximo solo cuando los hechos revistan especial gravedad y así se justifique teniendo en cuenta el número y la entidad de las circunstancias concurrentes y los criterios previstos en este apartado.

A su vez, en cada grado, para la individualización de la multa se disponen los siguientes criterios: a) La entidad del riesgo producido para la seguridad ciudadana o la salud pública. b) La cuantía del perjuicio causado. c) La trascendencia del perjuicio para la prevención, mantenimiento o restablecimiento de la seguridad ciudadana. d) La alteración ocasionada en el funcionamiento de los servicios públicos o en el abastecimiento a la población de bienes y servicios. e) El grado de culpabilidad. f) El beneficio económico obtenido como consecuencia de la comisión de la infracción. g) La capacidad económica del infractor.

Aun así, la amplitud de la horquilla parece excesiva, como también lo es ese tope máximo, dada la entidad de las infracciones que estamos comentando. La comparación con la norma equivalente para el Parlamento británico (hasta 5.000 libras, unos 6.000 euros) así lo demuestra. De otra parte, los criterios de aplicación del artículo 33 pueden resultar desajustados para las peculiaridades del funcionamiento parlamentario.

5.3. Conclusión provisional

La regulación española que hemos comentado es solo un proyecto y, por tanto, susceptible de sufrir múltiples cambios antes de que se transforme en ley. Sin embargo, ateniéndonos al texto que al día de hoy nos es conocido, no viene a remediar la insuficiencia de la regulación vigente. Esto es, apenas se incide en las exigencias del ejercicio del derecho de manifestación en un lugar tan particular como es el entorno del Parlamento. No se preserva lo que es esencial, el normal funcionamiento de las Cámaras. Tampoco se garantiza el libre tránsito hacia o desde las mismas, en modo tal que sus miembros puedan acudir sin obstáculos a desarrollar sus funciones. Se prevén unas sanciones por falta grave, pero dentro de un margen muy amplio y, desde luego, con un techo que supera el de los países que aquí se han citado. Pensamos que en estos casos, en vez de medidas represivas, importaría antes disponer de medidas preventivas o disuasorias.

ADDENDA. LA SENTENCIA 31/2014, DE 7 DE JULIO,
DE LA AUDIENCIA NACIONAL, SOBRE LA MANIFESTACIÓN
VIOLENTA ANTE EL PARLAMENTO CATALÁN

Escrito el comentario anterior, ha aparecido la sentencia 31/2014, de 7 de julio, de la Audiencia Nacional, que declara absueltos a los diecinueve acusados en los graves incidentes que se produjeron ante el Parlamento catalán los días 14 y 15 de junio de 2013. Por su íntima relación con el tema aquí abordado –se trataba del ejercicio del derecho de manifestación ante una institución parlamentaria– parece oportuno ampliar dicho comentario con las reflexiones que suscita dicha sentencia.

Recordemos que los incidentes en cuestión se produjeron a raíz de una movilización popular en las inmediaciones de dicho Parlamento bajo el lema de «*aturem el Parlament, no deixarem que aprovin retalladles (Paremos el Parlamento, no permitiremos que aprueben recortes)*». Por su virulencia tuvieron amplia repercusión en los medios de comunicación social.

Según el relato de los hechos que figura en la propia sentencia, la manifestación fue comunicada a la autoridad competente, por lo que parece haberse cumplido lo exigido en la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión.

La manifestación buscaba desarrollar una acampada en el parque circundante de la Ciutadella con motivo de las sesiones que iba a celebrar el Parlamento catalán sobre los nuevos presupuestos, con el fin último de trasladar a los diputados «su falta de legitimidad para acordar unos recortes presupuestarios que atacaban frontalmente determinados derechos sociales... No pretendían paralizar la actividad parlamentaria pero sí tratar de impedir la aprobación del proyecto de presupuestos», según se afirma en el punto 1.2.1 de la sentencia. Ante este panorama la policía estableció un dispositivo que permitiese el acceso de los diputados a la Cámara, dispositivo consistente en cerrar dicho parque desde la noche del 14 de junio, dejando abierta una sola puerta para dicho acceso. A pesar de ello, los manifestantes increparon y obstruyeron el paso a los parlamentarios cuando pretendían hacer uso de esta vía a primera hora del día 15 de junio. Se acabó desembocando en situaciones graves, como seguir y hacer señales físicas de interceptación a los diputados, o el intento de abrir la puerta y detener el automóvil en que se trasladaba el presidente de la Generalitat. Incluso treinta diputados, y entre ellos dicho presidente y la propia presidenta del Parlamento, tuvieron que ser trasladados en helicóptero al recinto en cuestión. La sesión parlamentaria comenzó con retraso y, ante la escasa asistencia, hubo que alterar el orden del día.

La sentencia y el voto particular discrepante relatan con minuciosidad estos incidentes. No entraremos en su detalle, pues el presente comentario no se escribe desde una perspectiva penal, sino desde la constitucional que busca equilibrar el ejercicio de un derecho fundamental con las exigencias propias de la institución representativa. Desde este punto de vista el resumen anterior parece suficiente para valorar los hechos enjuiciados y el propio fallo.

El caso es que tanto el ministerio fiscal como la acusación particular calificaron los hechos como constitutivos de un delito contra las instituciones del Estado del artículo 498 del Código penal, acompañado o en concurso ideal con el de atentado contra autoridades del Estado, previsto en sus artículos 550 y 551.2. De este modo, fueron estos tipos penales los que se sopesaron para juzgar los hechos denunciados.

Como dijimos antes, y por la motivación que luego se comenta, la sentencia de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional llegó a una conclusión absolutoria, salvo la falta de daños apreciada en uno de los acusados por pintar la prenda de una diputada. En cambio, el voto particular de uno de los tres magistrados que la componían llegó a la conclusión opuesta, de haberse perpetrado el delito previsto en el artículo 498 del Código penal.

Tanto este magistrado discrepante como el ministerio fiscal manifestaron (pág. 120) que no existe jurisprudencia sobre el mencionado artículo 498 del Código penal, lo que —dicho sea de paso— viene a confirmar la impresión que ya habíamos sacado de la insuficiencia y deficiencia de nuestra legislación en el punto concreto de las manifestaciones ante las sedes parlamentarias. Lo cual en parte puede explicar la enorme diferencia entre la sentencia y el voto particular discrepante.

La sentencia expone con minuciosidad los motivos que conducen a su fallo absolutorio. Sin entrar ahora en las cuestiones procesales relativas a la idoneidad de los medios de prueba empleados, procedemos a exponer sus puntos básicos seguidos de un comentario.

En primer lugar se afirma (apartado 2.1) que el conflicto se habría producido en el ejercicio del derecho de reunión y manifestación, a su vez íntimamente conectado con los derechos de libre expresión y asociación. Esto lo situaría «en el núcleo duro del sistema democrático», y tales derechos gozarían de una posición preferente, con cita expresa de diversas sentencias del Tribunal Constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Tras invocar el artículo 9.2 de la Constitución, la sentencia defiende que «cuando los cauces de expresión y de acceso al espacio público se encuentran controlados por medios de comunicación privados, cuando sectores de la sociedad tienen una gran dificultad para hacerse oír y para intervenir en el debate político y social, resulta obligado

admitir cierto exceso en el ejercicio de las libertades de expresión o manifestación si se quiere dotar de un mínimo de eficacia a la protesta y a la crítica».

Como puede verse, esta última frase parece admitir que sí hubo «exceso» en la manifestación ante el Parlamento, pero un exceso que se justificaría por tratarse del ejercicio de un derecho fundamental de la máxima importancia y por la concreta situación de los medios de comunicación social en nuestro país.

Que la manifestación está garantizada como derecho fundamental por la Constitución y que el Tribunal Constitucional ha destacado su importancia en el sistema político es algo indiscutible y que ya ha sido mencionado. Sin embargo, la sentencia no repara en algo evidente, como es que la Constitución sólo reconoce (art. 21.1) tal derecho fundamental cuando se trata de una manifestación o reunión pacífica. Lo cual no puede extrañar pues es común denominador de todos los derechos fundamentales su ejercicio no violento, condición indispensable para el mantenimiento del sistema global de libertades y la propia democracia. De hecho, el propio Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta europea de derechos fundamentales³⁴ insisten en esta circunstancia, por lo que no se trata de un detalle o elemento accesorio que pueda pasar desapercibido.

El propio Tribunal Constitucional español respalda esta conclusión. Así, la STC 301/2006, 23 octubre, admitió la prohibición de manifestaciones cuando se produzcan trastornos graves o se imposibiliten servicios esenciales: *«En estos supuestos de colapso circulatorio con inmovilización e imposibilidad de acceso a determinadas zonas por inexistencia de vías alternativas, puede resultar afectado el orden público con peligro para personas o bienes si, por ejemplo, resulta imposibilitada la prestación de servicios esenciales con incidencia en la seguridad de personas o bienes, como son los servicios de ambulancias, bomberos, policía o urgencias médicas»*. No parece descabellado considerar el funcionamiento de un Parlamento como servicio esencial.

Por tanto, los hechos enjuiciados, en cuanto claramente violentos, como tácitamente viene a admitir la sentencia, quedan fuera del ámbito amparado por la Constitución. La invocación del artículo 21 de la Constitución pierde así su fuerza.

Por otro lado, la alegación del dominio de los medios de comunicación por entes privados como una especie de atenuante del comportamiento de unos grupos sociales tampoco resulta muy convincente: dejando aparte que en España el sector público de la radio y televisión ostenta un peso considerable, la repercusión mediática y social de una protesta no necesariamente depende de la violencia o incidentes que desate, sino de otros factores, como el número de los mani-

³⁴ El artículo 11.1 del primero y el artículo 12.1 del segundo coinciden en afirmar: *Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica ...*

festantes y las reivindicaciones que se sostienen. Pero, sobre todo, esta alegación encierra un mecanismo diabólico en cuanto permitiría a cualquier grupo que se considerase minoritario, y que invocase la necesidad de hacer llegar su reivindicación a la sociedad, acudir a vías o procedimientos no pacíficos, lo cual sí es poner en riesgo el núcleo de la vida democrática. Ciertamente, las manifestaciones violentas suelen atraer la atención de los medios de comunicación, pero aparte de que, como decimos, existen otras posibilidades de obtener repercusión social, se trata de algo que por su propia supervivencia no puede admitir la sociedad democrática.

Más adelante (apartado 2.1.1) la sentencia se adentra en la concreta problemática del desarrollo de la manifestación frente a una institución parlamentaria. Tras citar los artículos 67.2 y 77.1 de la Constitución, afirma que la protesta ante el Parlamento catalán consistió en dos formas de acción colectiva: por un lado, la manifestación frente a la institución donde se iban a tomar ciertas decisiones y, por otro, «la confrontación con los diputados, personalmente, para hacerles llegar el malestar ciudadano y su propia responsabilidad por el voto que iban a emitir». Se utiliza así una palabra —«confrontación»— un tanto ambigua, palabra que luego se repite varias veces. Entre las definiciones de «confrontación» y «confrontar» que aparecen en el DRAE resultan más ajustadas al caso las de «careo entre dos o más personas» y la de «estar o ponerse una persona frente a otra». Cualquiera de ellas sirve para dudar de la legitimidad de la conducta descrita, en cuanto el careo o el ponerse enfrente no derivaron de decisiones espontáneas por parte de los representantes populares, sino de situaciones impuestas por los manifestantes, lo que suponía recortar en mayor o menor grado la libertad de los primeros.

Más en concreto, la sentencia alude a la figura del piquete, como «el establecimiento de un espacio de confrontación física y simbólica entre quienes disienten y las personas a las que se quiere hacer llegar el mensaje», añadiendo que «los piquetes buscaban confrontarse físicamente y dialogar con los representantes parlamentarios». Estas referencias se apartan del significado del sustantivo «confrontación» y parecen un eufemismo para difuminar la importancia de los hechos acaecidos. Prueba de ello es que poco después se acude a otro eufemismo, por lo demás muy expresivo de la situación que se juzgaba, cuando se refiere a «la contaminación física entre unos y otros», o sea, entre los manifestantes y los diputados. No se aclara en qué consistió esta «contaminación», pero aquí el adjetivo «física» parece más expresivo que el sustantivo que acompaña, pues, como también se deduce de los hechos relatados, provocó algún impedimento o interrupción material, físico, lo cual afectaba a la libertad de movimientos de los parlamentarios.

La sentencia repite que las conductas como las contempladas, encuadrables en el ámbito objetivo de un derecho fundamental, no pueden considerarse típicas ni antijurídicas, lo cual supone repetir el error ya comentado: el ejercicio violento de un derecho fundamental determina su salida del ámbito protegido por el mismo. Se invoca la STC 104/2011, que rechaza la imposición desproporcionada de sanciones penales, por su efecto disuasorio o desalentador de un derecho fundamental. Ciertamente esta sentencia contiene este pronunciamiento, añadiendo que no cabe la aplicación literal de los tipos penales cuando se enjuician actividades en ejercicio de un derecho fundamental, y que deben evitarse las sanciones cuando conlleven un sacrificio desproporcionado de los derechos fundamentales. Sin embargo, este pronunciamiento se hizo a la vista de un caso muy diferente, como la sanción a una persona integrante de un comité de huelga por ocupación indebida del despacho de un concejal durante unos veinte minutos. Nada que ver con la violencia desatada frente a los miembros de un Parlamento, calificados oficialmente de representantes del pueblo catalán. Y, sobre todo, se ignora lo que también proclamaba esta STC: *«Con ello —la doctrina referida— no nos referimos, como es obvio, a los supuestos en los que la invocación del derecho fundamental se convierte en un mero pretexto o subterfugio para, a su pretendido amparo, cometer actos antijurídicos, sino a aquellos casos en los que, a pesar de que el comportamiento no resulte plena y escrupulosamente ajustado a las condiciones y límites del derecho fundamental, se aprecie inequívocamente que el acto se encuadra en su contenido y finalidad y, por tanto, en la razón de ser de su consagración constitucional»*.

Dudamos que los incidentes relatados se pudiesen encuadrar en lo propio del derecho de manifestación, dado que coartaron visiblemente las posibilidades de ejercicio del mandato representativo, contraviniendo así normas de la propia Constitución. Por eso, a nuestro juicio, la aplicación del artículo 498 del Código penal no hubiese supuesto la desproporción prohibida por el Tribunal Constitucional: no sólo se empleó violencia sobre las personas de unos diputados, sino que la misma repercutió directamente sobre la institución más definitoria del sistema democrático, como es el Parlamento³⁵. Y si el artículo en cuestión ence-

³⁵ De hecho la propia STC 104/2011 refiere diversos casos en que el ejercicio ilegítimo de un derecho fundamental excluye la correspondiente protección constitucional y se hace acreedor de las correspondientes sanciones: *«Asimismo, hemos establecido en otras resoluciones que carece de amparo en el derecho de huelga impedir la entrada en la fábrica a los directivos, trabajadores de empresas contratistas o a los designados para atender los servicios mínimos, así como amenazar a los que están en su puesto de trabajo para que lo abandonen (ATC 570/1987, de 13 de mayo); golpear y coaccionar a un trabajador para eliminar de hecho su libertad de trabajo (ATC 193/1993, de 14 de junio); agredir e insultar al personal de seguridad y cometer actos vandálicos en las instalaciones de la empresa (ATC 158/1994, de 9 de mayo); interceptar y golpear el vehículo que traslada a los trabajadores, insultando a sus ocupantes (STC 332/1994,*

rrase esa desproporción lo lógico hubiese sido plantear la cuestión de su inconstitucionalidad. Pero dar por bueno ese precepto y al mismo tiempo negarse a su aplicación en el caso concreto sí que habría supuesto una clara desproporción, al dejar impunes hechos de marcada gravedad.

El apartado 2.1.3 de la sentencia abunda en esta idea de desproporción, al examinar en concreto la aplicabilidad del repetido artículo 498. Se afirma que el principio de proporcionalidad aconsejaría la interpretación estricta de un constructo (sic) ambiguo. Por eso, aunque las conductas denunciadas pudieran parecer coactivas, carecerían de la entidad para resultar delictivas, dadas las siguientes circunstancias: 1) el contexto, una manifestación convocada y publicitada bajo el lema ya recogido; 2) la escenificación decidida por la autoridad gubernativa para la protesta —cierres de accesos, no delimitación de espacios y cargas policiales y, sobre todo, 3) la capacidad que se supone al sujeto pasivo para determinar su voluntad— parlamentarios que acudían a una sesión importante, convencidos de su posición y que se encuentran sometidos a la disciplina del grupo a que pertenecen, lo que forma parte de su hábito profesional.

Nuestra opinión es que ninguna de esas tres circunstancias parece conducir a la irrelevancia penal que defiende la sentencia. Por un lado, el lema de la convocatoria (*aturem/paremos el Parlament*) es expresivo del propósito obstruccionista de esta institución por los convocantes, lo que permite dudar seriamente de que su fin fuese legítimo. Por otro, las medidas gubernativas adoptadas no fueron más que consecuencia a la situación creada por los manifestantes, ante la necesidad de garantizar el acceso de los miembros del Parlamento a una sesión que la propia sentencia califica de importante. Finalmente, lo que se presenta como «capacidad que se supone al sujeto pasivo» supone ignorar aspectos básicos de la Constitución, como es la inviolabilidad de las Cámaras (art. 66.3) y la prohibición del mandato imperativo de diputados y senadores (art. 67.2), aspectos que deben prevalecer en todo análisis jurídico frente a apreciaciones empíricas, como la de disciplina de grupo. Si nuestra ley fundamental ha proclamado tan destacadamente la libertad de los representantes populares, quiere decirse que disponen de una libertad reforzada, por lo que debe quedar excluido más que nunca todo lo que suponga atentar o interferir en la misma. La ratio de estos preceptos no puede ignorarse de modo tan torpe.

En lo que sí lleva razón la sentencia es en el efecto «desaliento» que se habría producido de condenarse a los actores. Pues la gravedad de los hechos, que ponían en serio peligro a una institución central de la vida democrática, recla-

de 19 de diciembre); insultar a los trabajadores que acceden al centro de trabajo (STC 333/1994, de 19 de diciembre), entre otras».

maba –si algo– manifestar que ese no puede ser el camino en una sociedad de libertades. Con el resultado alcanzado lo que sí se puede producir ese el efecto opuesto, de «aliento» de actitudes violentas e intolerantes.

Creemos que todo lo anterior demuestra el desacierto de la sentencia comentada. Ahora bien, como telón de fondo aparece una regulación muy deficiente del derecho de reunión y manifestación ante las sedes parlamentarias. Una clarificación de este punto, con una posible delimitación de un área de exclusión, podría haber alejado situaciones tan penosas como las juzgadas por la sentencia.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, Informe de 27 de marzo de 2012.
- CORCOY BIDASOLO, Mirentxu y MIR PUIG, Santiago, «*Comentarios al Código Penal*», *Reforma LO 5/2010*, Tirant lo blanc, Valencia, 2011.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro, «*Comentarios a la Constitución Española*», dirección de O. Alzaga Villaamil, Cortes Generales-Edersa, tomo VI, Madrid, 1996-1999.
- GARCÍA GONZÁLEZ, Javier, «*La tutela penal de las asambleas legislativas: los delitos contra las instituciones del Estado*», Corts, ADP n. 16, 2005.
- GARCÍA-ESCUADERO, Piedad y PENDÁS GARCÍA, Benigno, «*Régimen jurídico del derecho de reunión: análisis de la Ley Orgánica 9-1983, de 15 de julio*», *Revista de derecho político* n.º 22 (1986).
- GAVARA DE CARA, Juan Carlos, «*El sistema de organización del ejercicio del derecho de reunión y manifestación*», McGraw-Hill, Madrid, 1997.
- GOIG MARTÍNEZ, Juan Manuel, «*El 'molesto' derecho a 'molestar'*». Límites al ejercicio del derecho de manifestación, XI Congreso ACE, Barcelona, 2013.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, «*Derecho de reunión y manifestación*», Civitas, Madrid, 2002.
- LÓPEZ GONZÁLEZ, José Luis, «*El derecho de reunión y manifestación en el ordenamiento constitucional español*», Ministerio de Justicia e Interior, Madrid, 1995.
- PÉREZ CASTAÑO, Domingo, «*Régimen jurídico del derecho de reunión y manifestación*», Ministerio del Interior, Madrid, 1997.
- «*Police reform and social responsibility Bill*» Bill 116 of 2010-11. House of Commons Library Research paper 10/81, 9 December 2010.
- «*Police reform and social responsibility*» Act 2011, Guidance on the provisions relating to Parliament Square and surrounding area, Home Office.
- «*Protests around Parliament*» Standard note SN/HA/3658, House of Commons Library.
- REID, Kiron, «*Letting down the drawbridge: restoration of the right to protest at Parliament*» *Law, Crime and History* n.º 1 -2013, p. 16 y ss.
- HUMAN RIGHTS JOINT COMMITTEE «*A human rights approach to policing protest*».

- SÁINZ MORENO, Fernando, «*Reuniones y manifestaciones ante la sede de los Parlamentos*», Cuadernos de Derecho Público núm. 15 (enero-abril 2002).
- SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, «*El debate parlamentario y el uso de la palabra*» en Revista de Derecho Político UNED n.º 86, 2013.
- SARMIENTO MÉNDEZ, José Antonio, «*El orden en la sede parlamentaria autonómica y su protección: aspectos reglamentarios y penales en el Derecho español*», en Aranzadi de 20 de noviembre de 2013.
- SHERR, Avrom, *Freedom of protest, public order and law*, Basil Blackwell, Oxford, 1989.
- TAMARIT SUMALLA, Josep Maria y RODRÍGUEZ, María José, «*Comentarios al Código Penal español*», director G. Quintero, Aranzadi, tomo VI, 2011.
- TORRES MURO, Ignacio, «*El derecho de reunión y manifestación*», Civitas, Madrid, 1991.

Title:

THE RIGHT OF DEMONSTRATION BEFORE THE PARLIAMENT

Summary:

1. Justification of the present commentary. 2. The importance of the right of public assembly and demonstration before the parliamentary headquarters. 3. Reference to the solution adopted in other countries. 4. The right of demonstration in front of the British Parliament. 5. The right of demonstration before the Congress of Deputies, the Senate and territorial parliaments. ADDENDA. The decision 31/2014, of 7 July, of the Audiencia Nacional, on the demonstration violent before the catalan Parliament.

Resumen:

Se expone la problemática de las manifestaciones ante el Parlamento, cuestión en la que se hace necesario garantizar tanto el ejercicio de un derecho fundamental como la normal actividad de esta institución. Se estudia la regulación vigente en el Reino Unido y, tras una breve referencia a la situación de otros países, se analiza la situación española. En este punto se comprueba que tanto la legislación vigente como la proyectada resultan claramente insuficientes para compatibilizar estas dos exigencias. Más que de salvaguardar el orden público general se trata aquí de proteger el funcionamiento de una institución clave

para la democracia como es el Parlamento. Y esto puede requerir normas más precisas.

Abstract:

This article focuses on the demonstrations before the Parliament. This issue demands to guarantee both the exercise of a fundamental right as well as the normal activity of this institution. It is commented the regulation existing in the United Kingdom and briefly the solution adopted in other European countries. Then the Spanish situation is analyzed. At this point, the outcome is that both the proposed and existing legislation are clearly insufficient to reconcile these two requirements. What is needed more than safeguard the public order general is to protect the functioning of a key institution for democracy such as Parliament. And that may require more precise provisions.

Palabras clave:

Derecho de manifestación. Derecho de reunión. Parlamento.

Key words:

Right of demonstration. Right of public assembly. Parliament.