

LA PROTESTA EN TIEMPOS DE
CRISIS
DE LA REPRESIÓN A LA
CRIMINALIZACIÓN

Trabajo de fin de Grado

Autor: Gerard Palà Oliva
Tutor: Joan Baucells Lladós
Grado en Derecho, 4º Curso
Fecha de entrega: 15 de mayo de 2015

Resumen

En el presente trabajo se describen los nuevos fenómenos de protesta aparecidos en los últimos años, a la vez que se hace referencia a la represión sufrida por dichos movimientos reivindicativos. Otra baza importante del trabajo pasa por el análisis constitucional del derecho de reunión y manifestación para poder demostrar que los nuevos fenómenos de protesta pueden incardinarse en el ámbito constitucionalmente protegido de tales derechos, así como para deslegitimar el interés del poder político en desincentivar el ejercicio de la protesta social, por lo que se habla también de la doctrina del efecto desaliento como canon para enjuiciar la constitucionalidad de las limitaciones impuestas al ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión, en el que se ampara el derecho de reunión y manifestación. Por otra parte se realiza un acurado análisis de las reformas legislativas adoptadas por el legislador para llevar a cabo el paso de la represión a la criminalización de las nuevas formas de protesta; esto es la reforma del Código Penal, en lo relativo a los delitos contra el orden público y de atentado contra la autoridad, y la reforma de la Ley Orgánica de Protección y Seguridad Ciudadana. Mediante el análisis de ambas reformas se pretende demostrar el esfuerzo realizado por el legislador para dar cobertura penal a muchos de los fenómenos de protesta de nueva aparición, así como el uso de la vía administrativa como una especie de cajón de sastre que permite sancionar todo aquello relacionado con la protesta que no adquiere suficiente relevancia como para recibir tratamiento penal.

Índice

1. Introducción.....	pág. 5
2. De la crisis del estado social a la crisis del estado democrático. La protesta tras el estallido de la crisis.....	pág. 7
2.1. La protesta ante la crisis.....	pág. 7
2.2. Las nuevas formas de protesta.....	pág. 10
2.2.1. El movimiento 15-M.....	pág. 10
2.2.2. La Plataforma de Afectados por la Hipoteca.....	pág. 13
2.2.3. La PAH y el fenómeno de los escraches.....	pág. 16
2.2.4. La ocupación como ejercicio reivindicativo.....	pág. 18
2.2.5. La protesta frente a las Instituciones. El rodeo al Congreso.....	pág. 19
3. Configuración del derecho de reunión y manifestación en el Estado español.....	pág. 22
4. Acción, reacción. La reforma del Código Penal y de la Ley Orgánica de Protección y Seguridad Ciudadana.....	pág. 33
4.1. La reforma del Código Penal en relación al orden público y la supresión de las faltas.....	pág. 33
4.1.1. La modificación relativa a los desórdenes públicos.....	pág. 34
4.1.2. La modificación relativa a los atentados contra la autoridad.....	pág. 38
4.1.3. La derogación del Libro III del Código Penal.....	pág. 40
4.2. La reforma de la Ley Orgánica de Protección y Seguridad Ciudadana.....	pág. 43
5. Conclusiones.....	pág. 50
6. Bibliografía.....	pág. 54

Abreviaturas:

- Art[s].: *Artículo[s]*.
- CE: *Constitución Española (de 1978)*.
- Cit.: *Citado*.
- CP: *Código Penal*.
- Ed.: *Editorial*.
- LO: *Ley Orgánica*.
- LOPSC: *Ley Orgánica de Protección de la seguridad ciudadana*.
- N°/n°/núm.: *Número*.
- Pág[s].: *Página[s]*.
- s[s].: *Siguiente[s]*.
- STC: *Sentencia del Tribunal Constitucional*.
- Supra: *Arriba (en el texto principal)*.
- TC: *Tribunal Constitucional*.
- TEDH: *Tribunal Europeo de Derechos Humanos*.
- TS: *Tribunal Supremo*.
- Vol[s].: *Volumen[es]*.

1. Introducción:

El estallido de la burbuja inmobiliaria sumió a España en la peor crisis económica de su historia reciente, dando lugar a una serie de ajustes económicos, restricciones de derechos sociales básicos y normas de reforma del mercado laboral que afectaban de forma directa al nivel de vida de millones de ciudadanos. Estas políticas de austeridad sufridas por la población española, inmersa en un clima de malestar social y de dificultad económica patente, provocaron un aumento de la protesta social que dio lugar a la aparición de nuevas formas de protesta y de ejercicio del derecho de reunión y manifestación. Dicho aumento de la protesta social fue duramente reprimido por los poderes políticos en un inicio, pero tras observar que los tribunales penales se alejaban, en referencia a la protesta social, de la idea represiva del ejecutivo, el legislador nacional optó por dar el paso hacia la criminalización de las nuevas formas de protesta mediante modificaciones legislativas encaminadas a facilitar la sanción de dichas conductas.

Por lo dicho, y a grandes rasgos, el objetivo del presente trabajo no es otro que el de demostrar que toda crisis que afecta al Estado social y por extensión a los derechos más personales y básicos de los ciudadanos suele ir acompañada de una crisis del Estado democrático, debido principalmente al mencionado aumento de los fenómenos de protesta social, así como una posible relación entre el aumento de la protesta social y la innovación en el ejercicio de la protesta y la represión y posterior criminalización de la misma por parte del legislador. Otro objetivo del trabajo pasa por demostrar la adecuación al marco constitucional de las nuevas formas de protesta aparecidas, así como señalar que las reformas legislativas del Código Penal y de la Ley de Protección y Seguridad Ciudadana han sido el medio elegido por el legislador para realizar el paso de la represión a la criminalización de la protesta social. Finalmente, se pretende probar también, más allá de un posible carácter criminalizador de dichas reformas para con el ejercicio de la protesta social, la inadecuación de las mismas con los principios más fundamentales de cualquier ordenamiento penal. Todo ello, bajo un detallado

análisis crítico de las referidas reformas encaminado a probar la adaptación del marco típico de los mismos a los nuevos fenómenos de protesta, dando lugar a una gran ampliación del ámbito de la discrecionalidad y posibilitando la sanción de las mismas.

2. De la crisis del estado social a la crisis del estado democrático.

La protesta tras el estallido de la crisis.

2.1. La protesta ante la crisis:

La intensificación de la criminalización de la protesta social en tiempos de crisis parece ser una constante histórica que no hace más que confirmar y evidenciar la vulnerabilidad de las libertades de expresión, reunión y manifestación, a la vez que, del actuar del poder legislativo, puede deducirse la trascendencia de las mismas; pues así se explica el interés del poder político en desincentivar su ejercicio.¹ Como se verá más adelante, toda crisis que afecta al Estado social y por extensión a los derechos más personales y básicos de los ciudadanos suele ir acompañada de una crisis del Estado democrático, debido principalmente al mencionado aumento de los fenómenos de protesta social.

La crisis económica y financiera que ha agitado a numerosos países, especialmente en Europa, empezó a sentirse en España en 2008, tras el estallido de la conocida burbuja inmobiliaria. Como consecuencia directa e inmediata de la recesión, el Gobierno socialista del momento, encabezado por José Luis Rodríguez Zapatero, resultó obligado a someterse a las políticas de austeridad exigidas por la conocida Troika, integrada por el Banco Central Europeo, la Comisión y el Fondo Monetario Internacional. En un momento en el que el nivel de desempleo español se acercaba peligrosamente al 20 por ciento entre la población adulta y a casi el 40 por ciento entre la juvenil, se anunció la puesta en marcha de políticas de austeridad y de recortes de derechos para poder hacer frente a los objetivos fijados por la Troika. Así, en la sesión parlamentaria de miércoles 12 de mayo de 2010, tras la recepción de una carta del Banco Central Europeo en la que se hacía patente que la presión especulativa que recaía sobre España se había vuelto insostenible, se anunciaron una serie de ajustes que

¹ Véase al respecto VIVES ANTÓN, T.S. “Sentido y límites de la libertad de expresión”, *La libertad como pretexto*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1995, págs. 367 y ss.; y ALONSO RIMO, A., “Escraches, derecho reunión y criminalización de la protesta social”, *Sobre el concepto de persona*, Teoría y derecho nº 14/2013, Tirant lo Blanch, págs. 145 a 164.

incluían restricciones de derechos sociales que afectaban y empeoraban las condiciones de vida de millones de ciudadanos y se aprobaron con carácter de urgencia diversas normas de reforma del mercado laboral.²

De este modo, la destrucción constante de puestos de trabajo, los elevados índices de desempleo que sumían a parte considerable de la población española a condiciones extremas, las medidas de austeridad y los recortes en servicios sociales básicos, sumado a lo que se percibe como falta de transparencia por parte de las autoridades (tanto del anterior gobierno socialista como del actual gobierno popular y de los distintos gobiernos autonómicos) al adoptar estas medidas, han provocado un increíble aumento del ejercicio del derecho a la protesta e innumerables movilizaciones públicas. Así, tras un período de escasa movilización política, en los últimos años los recortes de servicios básicos y las mencionadas políticas de austeridad sufridas por la población española han hecho salir a la calle a protestar a miles y miles de ciudadanos, hecho que ha provocado que el número de manifestaciones prácticamente se haya multiplicado por cuatro, pasando de 10.568 en 2004 a 16.118 en 2008, a casi 20.000 en 2010 y a alrededor de 40.000 en 2012, según las estadísticas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.³ En el citado contexto han tenido lugar multitud de protestas en defensa de los derechos más básicos de un Estado social; protestas que han sido contrarrestadas por parte del poder político con una intensificación de las respuestas represivas.

La mayoría de los episodios de protesta y manifestaciones que han tenido lugar en estos últimos años, es decir, desde el estallido de la crisis económica hasta la actualidad, han transcurrido sin altercados destacables, constituyéndose como jornadas de protesta pacíficas y reivindicativas, aunque en algunos casos concretos o manifestaciones individuales se han podido protagonizar ciertos incidentes violentos, normalmente aislados. Sin embargo, pese al carácter pacífico de la mayoría de estas protestas se han registrado frecuentes denuncias por abusos

² Real Decreto – Ley 10/2010, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, y más tarde, la Ley 35/2010, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo.

³ PISARELLO, G. y ASENS, J. *La bestia sin bozal. En defensa del derecho a la protesta*. Catarata, Madrid, 2014, pág. 28; e *Informe Público del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas*, de 12 de enero de 2013.

de autoridad y actuaciones policiales desmedidas, llevadas a cabo con un uso excesivo de la fuerza, así como malos tratos por parte de agentes de las fuerzas y cuerpos de seguridad durante las actuaciones policiales relacionadas con las protestas. A la vez, asistentes y participantes de dichas protestas han venido denunciando, aunque no en el sentido estrictamente jurídico de la palabra, sino en términos de declaración pública de la condición de injusto de un acto, el hecho de haber sido sometidos a comprobaciones colectivas de identidad durante manifestaciones pacíficas o incluso antes de ellas. Asimismo también se ha informado un aumento de las multas administrativas impuestas a personas por el mero hecho de asistir a protestas o reuniones similares, con todo lo que supone la imposición de una sanción administrativa, esto es, la dificultad de ser recurrida y la inversión de la carga de la prueba, que recae sobre el sancionado cuando la sanción se fundamenta en la palabra o declaración de un agente de la autoridad que goza de presunción de veracidad. Todo ello sumado a la delicada situación económica que sufren muchas de las personas que acuden a estos actos reivindicativos, lo que cuestiona o pone en entredicho, aún más si cabe, el gravar mediante sanción administrativa el ejercicio de un derecho constitucionalmente protegido.

Mediante la persecución y sanción de la protesta ciudadana el ejecutivo pretende conseguir un objetivo más que criticable. Éste no es otro que el condicionamiento del ejercicio del derecho a manifestación y reunión mediante el llamado efecto desaliento que las medidas adoptadas por el poder político pueden tener sobre la ciudadanía. De este modo desde el Gobierno central, y desde algunos Gobiernos autonómicos se recurre a la represión de la protesta para poder presentar a cierta parte de la ciudadanía las protestas sociales en su conjunto como un fenómeno extremista, violento y rechazable. A través de esta criminalización del derecho a la protesta y mediante la comentada sanción administrativa impuesta a participantes se pretende, en suma, un efecto disuasorio con el alcance del ya mencionado efecto desaliento en la ciudadanía para que no manifieste públicamente su hartazgo de un sistema político percibido por la sociedad como estructuralmente ilegítimo. En definitiva se pretende desalentar a la gente de

participar en protestas públicas y ejercer su derecho a la libertad de reunión pacífica.⁴

2.2. Las nuevas formas de protesta:

La respuesta pública a la actual situación económica y social española, incentivada por un elevado índice de desempleo y unas medidas que han dado lugar a recortes en servicios básicos como la sanidad o la educación que han afectado a gran parte de la población ha conducido a un fenómeno de protesta cada vez más organizado, donde cobran máxima importancia aquellos grupos más vulnerables o más afectados por decisiones y situaciones que consideran injustas. Para analizar más en profundidad el aumento cuantitativo y cualitativo, desde el punto de vista de la aparición de nuevos mecanismos de protesta, hay que tomar en consideración la irrupción de una ola de protestas muy concreta: las iniciadas el 15 de mayo de 2011 y que dieron lugar al movimiento social conocido como 15-M.

2.2.1. El movimiento 15-M:

Ya antes del 15-M hubo dos momentos importantes, en lo que al derecho a la protesta se refiere, en los que despuntaron ciertas tendencias restrictivas en materia de libertades; tendencias que marcarían el futuro devenir del ejercicio del derecho de manifestación y de reunión pacífica. Estos dos fenómenos antecedentes del movimiento 15-M fueron las protestas estudiantiles contra el llamado Plan Bolonia y la huelga general de 29 de septiembre de 2010. Así, las manifestaciones contra el conocido Plan Bolonia protagonizadas por la comunidad universitaria consistieron, en algunos casos, en la ocupación pacífica de colegios y universidades con consignas contra la mercantilización de la universidad. En este contexto la tensión entre estudiantes y policías fue en aumento en algunos campus de universidades del área de Barcelona. La intervención policial de desalojo, que se saldó con centenares de heridos y varios

⁴ Véase sobre la criminalización de la protesta, CANCIO MELIÁ, M. El *diario.es* de 25 de enero de 2015, *Criminalización de la protesta social*, en http://www.eldiario.es/contrapoder/criminalizacion-protesta_social_6_347225277.html.

detenidos, supuso un punto de inflexión en el tratamiento del derecho a la protesta y vendría a marcar las directrices de futuras actuaciones policiales, motivadas por calificaciones fácticas abiertamente exageradas o desmedidas, fundadas en conceptos tan indeterminados como “peligro de violencia” o “superación de ciertas líneas rojas”, incluso llegando a convertir fenómenos de protesta social no convencional en cuestiones de orden público.⁵ Sin sombra de duda, por parte del ejecutivo y las autoridades estatales y autonómicas empezó a concebirse un engendramiento de la seguridad tendente a convertir cualquier forma de protesta no convencional en una cuestión de orden público. A mediados de 2010, con la convocatoria de varias huelgas generales a nivel estatal como forma de protesta contra diferentes decretos ley que acometían nuevos recortes y precarizaban el mercado laboral se vivieron nuevos enfrentamientos entre manifestantes y policías en varios puntos del país. Así, de nuevo, la violencia policial estuvo presente en el marco de las huelgas convocadas ya en un momento en el que se empezaba a dibujar una línea jurisprudencial referente a las formas no convencionales de protesta que se alejaba del tratamiento penal de las mismas ante la censura a la que se sometía a estos nuevos métodos de protesta por parte de los principales partidos políticos a nivel estatal. El caso es que desde el ejecutivo y desde ciertos sectores sociales y ciertos medios de comunicación, algunos con tendencias políticas muy determinadas y conocidas, se pretendió descalificar a los que legítimamente hacían uso de un derecho constitucional con el fin de preparar un escenario de deslegitimación de esos movimientos que justificaría el recurso a intervenciones más drásticas, dejando entrever un afán punitivo que se profundizaría con el tiempo.

Dicho lo anterior, se observa que la huelga general de septiembre de 2010 y las movilizaciones estudiantiles evidenciaron el surgimiento de nuevas formas de protesta y fueron los primeros indicios de un clima de malestar muy mayoritario y de un posterior ejercicio organizado e innovador del derecho a la protesta. No obstante, la protesta generalizada estalló con las movilizaciones

⁵ Al respecto PISARELLO, G. y ASENS, J. *La bestia sin bozal. En defensa del derecho a la protesta*, cit. pág. 29, donde se dice que [en el supuesto tratado] *no era la primera vez que la aplicación genérica al peligro de violencia se convertía en antesala de una intervención coactiva o represiva.*

generales que desencadenaron en el movimiento 15-M tras la convocatoria de una manifestación para la denuncia de la devaluación de la democracia española y las políticas antisociales impuestas por los gobiernos, tanto del Estado como de las comunidades autónomas. La iniciativa que caracterizó el 15-M y que supuso la utilización de las acampadas como instrumento de reivindicación y expresión del malestar de la ciudadanía, apareció en la Puerta del Sol de Madrid, donde un grupo de manifestantes alzó un campamento durante una semana. Días después, los principales centros urbanos de España albergaron acampadas similares y se crearon multitud de organizaciones y plataformas para canalizar la protesta. El movimiento fue un éxito en aras al seguimiento e identificación de la ciudadanía con el mismo, pero su persistencia empezó a tensar los ánimos de una parte del arco político, así como de ciertos sectores sociales vinculados al conservadurismo y al pensamiento monárquico.⁶ En atención al mencionado éxito del movimiento se buscó, por parte de la policía y de algunos medios conservadores, deslegitimar a los manifestantes, tildándolos de “perro flautas” y golpistas, asimilándolos a colectivos antisistema clásicos como los “okupa”.⁷ A pesar de los ataques al movimiento, no se impidió que la indignación se expandiera y que su legitimidad social resultara reforzada. Aun así, la iniciativa de los indignados se encontró varios obstáculos, ya que en un primer momento tuvieron que lidiar contra una hipotética invasión del derecho de los comerciantes a la libre iniciativa y el de los transeúntes a la libre circulación en un espacio público. Dicha crítica, pero, ignoraba la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que se constituía comprensiva y garantista del derecho de reunión y manifestación pacífica.⁸ Pero fue con ocasión de los comicios municipales de 22 de mayo de aquel mismo año cuando se multiplicaron e intensificaron las presiones para que las

⁶ En este sentido ver PISARELLO, G. y ASENS, J. *La bestia sin bozal. En defensa del derecho a la protesta*, cit. pág. 37: *la Iglesia Católica vio detrás de la protesta [en referencia al movimiento 15-M] un laicismo amenazante. El arzobispo Rouco Varela llegó a decir que los acampados “tenían un problema con su alma”.*

⁷ La líder del Partido Popular de Madrid en aquél entonces, Esperanza Aguirre, sostenía, en declaraciones recogidas en el diario *El País* de 27 de septiembre de 2011, que *tras los indignados, los camorristas pendencieros -que abogaban por un principio de democracia directa- se puede esconder un golpe de Estado.*

⁸ SSTC 59/1990, de 29 de marzo; y 195/2003, de 27 de octubre, en las que el TC sostenía que *la prohibición de instalar mesas o una tienda de campaña en un espacio público con el objetivo de intercambiar mensajes e ideas no podía justificarse en meras dificultades o simples molestias para la circulación de las personas que por allí transitasen.*

concentraciones se levantasen. De esta forma la Junta Electoral Central decidió declarar contrarias a la legislación las concentraciones y reuniones que se celebraran durante la jornada de reflexión electoral y durante el día de votaciones, a pesar de que el carácter del movimiento se alejaba de cualquier propuesta política y de que existía jurisprudencia del propio Tribunal Constitucional que avalaba la legalidad de ciertas convocatorias, entre las que podía incluirse la del 15-M, celebradas en plena campaña electoral.⁹ A pesar de la prohibición de la Junta Electoral Central las protestas y acampadas no cesaron. De hecho, dicha prohibición, así como cualquier intento o esfuerzo destinado a la disolución, criminalización o deslegitimación del movimiento producía el efecto contrario, alentando y espoleando aún más a la gente a participar y a formar parte de un movimiento de protesta reivindicativo, social y pacífico sin precedentes. Con posterioridad a las elecciones municipales las acampadas siguieron en las grandes ciudades del Estado, pero la presión para el desalojo de las mismas siguió creciendo, hasta que el Gobierno Catalán ordenó el desalojo de Plaza Cataluña, sin previo aviso, con el pretexto de asear la zona por motivos de salubridad. Una gran presencia policial y una actuación brutal y desmedida despertó la solidaridad hacia los ocupantes de la plaza, donde se congregaron otros centenares de manifestantes, más los que ya había, en una sentada pacífica. La misma excusa utilizada por el ejecutivo catalán para justificar el despliegue de tal efectivo policial fue arropada y empleada en muchas otras ciudades españolas, en las que se consideró necesario intervenir para evitar problemas de salud pública.¹⁰

2.2.2. La Plataforma de Afectados por la Hipoteca:

Por otra parte, el drama social de los desahucios ha dado lugar a que otro grupo destacado de la red de movimientos sociales sea la Plataforma de Afectados

⁹ STC 170/2008, de 15 de diciembre, que dejó dicho que *solo en casos muy extremos puede un mensaje tener la capacidad suficiente para forzar o desviar la voluntad de los electores, dado el carácter íntimo de la decisión de voto y los medios legales existentes para garantizar la libertad del sufragio*; y las STC 38/2009, de 9 de febrero, que insistió en que el derecho de reunión y manifestación, por su importancia para el debate público debía prevalecer sobre otros derechos, *salvo que resulte suficientemente acreditado que la finalidad del ejercicio de la manifestación sea la captación de votos*.

¹⁰ Sobre el movimiento 15-M ver TAIBO, C. *Nada será como antes*. Los Libros de la Catarata, Madrid, 2011; y DOMÈNECH, X. *Dos lógicas de un movimiento: una lectura del 15-M y sus libros*, en <http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=4341>, 1 de agosto de 2011.

por la Hipoteca (PAH), “una asociación horizontal, pacífica y no vinculada a ningún movimiento político. Su objetivo es concienciar a la población y reunir a personas afectadas, así como ofrecer asesoramiento a esas personas y facilitarles el acceso a apoyo material y psicológico con medidas de apoyo mutuo. Entre sus campañas se encuentran STOP Desahucios, que organiza actos de resistencia pasiva a las ejecuciones hipotecarias y las notificaciones de de desahucio, con medidas tales como concentrarse en la puerta de la vivienda en cuestión antes de que entren los funcionarios judiciales, y la campaña de Dación en Pago, que reclama que se adopten medidas legislativas que reconozcan que el entregar una vivienda a un banco debe suponer la cancelación de la deuda contraída al contratar un préstamo de buena fe con ese banco para comprar esa propiedad, si se trata de una primera vivienda”.¹¹ Y es que gran parte de las manifestaciones o actos de reivindicación social ejercidas estos últimos años han ido de la mano de la PAH, o lo que es sinónimo, han ido en torno a los desahucios. Según datos del Consejo General del Poder Judicial consignados en el Boletín de Información Estadística número 35, de junio de 2013, más de 39.100 familias se vieron inmersas en el drama del desahucio en el año 2012, o dicho de otro modo, 39.167 familias fueron víctimas de ejecuciones hipotecarias, ya que los datos del informe, basados en cifras del Banco de España, reconocen que en 2012 se produjeron 43.858 lanzamientos derivados de ejecuciones hipotecarios, de entre los cuales, 39.167 (el 89,3 %) derivarían de hipotecas concedidas a las familias sobre viviendas. Así, en 2012 tuvieron lugar 39.167 entregas de vivienda derivadas de ejecuciones hipotecarias concedidas a hogares, 32.490 (el 83%) de las cuales constituían vivienda principal.¹² Otro informe más reciente, esta vez del Instituto Nacional de Estadística, recoge que el número total de inscripciones en el registro de la propiedad de certificaciones por ejecuciones iniciadas en el conjunto del año

¹¹ Amnistía Internacional. Notas finales, nº 17, en relación con “el derecho a la libertad de reunión pacífica en la legislación y las normas internacionales, y en la legislación y la práctica españolas. *España: el derecho a protestar, amenazado*. Amnesti International Publications 2014, pág. 77 en: https://doc.es.amnesty.org/cgibin/ai/BRSCGI/44100114.spa%20%28policing%20spain_FINAL_e_n%20baja%29?CMD=VEROBJ&MLKOB=32906041616

¹² Informe sobre conciliación de datos sobre ejecuciones hipotecarias y desahucios (N.35, junio 2013). *Una aproximación a la conciliación de los datos sobre ejecuciones hipotecarias y desahucios*. Boletín Información Estadística nº 35, de junio de 2013 del Consejo General del Poder Judicial, en <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Analisis-estadistico/Datos-de-la-Justicia/Conciliacion-de-datos-sobre-ejecuciones-hipotecarias-y-desahucios--N-35--junio-2013->

2014 que afectaron a viviendas de personas físicas fue de 44.682. El 77,6% de las viviendas de personas físicas con ejecución hipotecaria (34.680) fueron viviendas habituales en propiedad, lo que supuso un incremento de las ejecuciones hipotecarias afectantes a viviendas principales del 7.4 % respecto 2013.¹³

A la vista está la dramática realidad de los desahucios, origen y causa de la PAH, un movimiento nacido en Barcelona en el año 2009 y que pronto se extendió por toda la geografía española. Todo ello derivado de la conocida explosión del *boom* inmobiliario y del crecimiento desbordado del parque inmobiliario español que acabó arrastrando el resto de la economía y a la sociedad a la crisis más dura de los últimos tiempos. Desde un inicio la PAH denunció que los desalojos constituían una vulneración evidente del derecho a un vivienda digna, así como a otros derechos considerados fundamentales como el derecho a la intimidad o a la vida privada y familiar o el derecho a la integridad física. El problema abordado por la plataforma no iba únicamente dirigido a la pérdida de la vivienda habitual de muchas familias necesitadas, sino que también se dirigía a combatir una legislación poco garantista con los derechos de los ciudadanos. Así, de acuerdo con la legislación española, tras la subasta de una vivienda ejecutada, dicha vivienda volvía a ser tasada, valorándose a precios inferiores al de su tasación inicial. Con ello, los hipotecados tenían que hacer frente al pago de la diferencia sin disponer del disfrute del inmueble. A partir de aquí, el trabajo de la PAH también tuvo repercusión en los tribunales, hasta el punto de poder presumir de ciertas victorias legales. La más notoria de ellas ocurrió tras la consulta de un juez de Barcelona al Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la posible vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y a la vivienda de la normativa española sobre ejecución hipotecaria. Ante tal consulta el TJUE señaló que la legislación española desprotegía a las personas como consumidoras, dejándolas a merced de los abusos de las entidades financieras.¹⁴ A raíz del drama que

¹³ Nota de prensa de 5 de marzo de 2014. *Estadística sobre Ejecuciones Hipotecarias (EH)*. Instituto Nacional de Estadística, referencia EH – 4º TRIMESTRE 2014 Y AÑO 2014, en <http://www.ine.es/daco/daco42/eh/eh0414.pdf>

¹⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de marzo de 2013 (ASUNTO C-415/11). Esta sentencia resolvía la cuestión prejudicial planteada por el Juzgado Mercantil nº 3 de Barcelona, en 2012, en relación a la interpretación de la Directiva 39/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, sobre cláusulas abusivas en contratos celebrados con consumidores.

representaban (y representan) los desahucios, la PAH, fortalecida por los éxitos logrados y por el cambio de actitud conseguido en relación con los operadores jurídicos y aplicadores del derecho en los tribunales dio inicio a una Iniciativa Legislativa Popular, que defendió ante el Congreso de los Diputados y que el gobierno popular acabó admitiendo a trámite, aunque la misma se diluyó notablemente antes de ser aceptada en noviembre de 2012. Dicha iniciativa giraba en torno a la detención de los desahucios y con ello las situaciones de desamparo en las que se encontraban los afectados por los mismos; otro punto fundamental de la ILP promovida por la PAH era conseguir la aprobación de la dación en pago, es decir, la posibilidad de que la entrega de la vivienda tras la ejecución, supusiera la cancelación de la deuda hipotecaria; y finalmente, la ILP pretendía impulsar fórmulas de alquiler social que dieran solución, al menos de forma temporal, a las personas sin una vivienda adecuada.

2.2.3. La PAH y el fenómeno de los escraches:

Tras conceptualizar y contextualizar la actividad desarrollada por la PAH, es importante, también en relación a la misma, hablar de una nueva y controvertida forma de protesta social importada de argentina y encaminada a conseguir una gran repercusión en la opinión pública, en los medios de comunicación, y entre los representantes políticos, a los que más directamente se dirige. Esta nueva manifestación de la protesta social no es otra que el escrache. El objetivo principal de los escraches era presionar a los diputados en sus barrios, o frente sus casas, con el fin de evitar que los mismos rebajaran los contenidos de la ILP y para que fueran conscientes de las consecuencias de sus actos. A pesar de lo dicho y como ya ha quedado referenciado ut supra, la ILP presentada para modificar la Ley Hipotecaria se diluyó notablemente antes de ser admitida a trámite. Fue entonces cuando la PAH intensificó la emprendida de los escraches, mediante una serie de acciones de protesta cuyo objetivo directo eran políticos y miembros del partido en el gobierno. En las mismas se pretendía que los cargos políticos representaran los intereses de las personas afectadas por las ejecuciones

hipotecarias mediante protestas llevadas a cabo ante las sedes del Partido Popular o en las cercanías de los domicilios de sus políticos.¹⁵

Sin duda la popularización del fenómeno de los escraches, es decir, de manifestaciones populares de denuncia dirigidas contra una persona pública realizadas normalmente ante el domicilio de la misma o en algún otro lugar público en el que concurre la persona señalada para denunciar y dar publicidad a los abusos cometidos durante su gestión, ha generado todo tipo de reacciones valorativas. Lo cierto es que jurisprudencialmente y como respuesta a un posible choque entre derechos fundamentales como lo son el derecho a reunión y manifestación y el derecho a la intimidad personal y familiar ha habido resoluciones que reflejan las diversas tendencias posibles, aunque desde el Consejo General del Poder Judicial y el Tribunal Supremo se ha afirmado que tales prácticas, en tanto no impliquen violencia, son un ejemplo de la libertad de manifestación. En este aspecto juega un papel importante el carácter de persona pública, como ostentador de un cargo público de primera línea, de la persona a la que suelen dirigirse este tipo de protestas.¹⁶ Más adelante se hablará de la legitimación que ostenta la ciudadanía para manifestarse en cualquier lugar público como puede ser la calle, ante la puerta de un domicilio (...) siempre que la protesta se desarrolle pacíficamente, en virtud de los arts. 20 y 21 de la Constitución. Como se decía anteriormente, en los escraches cobra especial relevancia la servidumbre de todo cargo público, en un régimen democrático, de soportar pacientemente las molestias que le puedan causar este tipo de actos, de manera que el derecho al honor y a la intimidad de las personas con cargos públicos disminuye en pro al derecho de reunión y manifestación, aunque los derechos personales de los cargos públicos no pueden ni mucho menos quedar totalmente diluidos. Así, ante la denuncia por parte de cargo electo de un escrache deberá realizarse en cada caso un juicio concreto y meticuloso con el fin de ponderar y regular la convivencia de distintos derechos fundamentales de gran

¹⁵ Amnistía Internacional. “El ascenso de los movimientos sociales y la respuesta de las autoridades españolas.” *España: el derecho a protestar, amenazado*, cit. pág. 5.

¹⁶ ALONSO RIMO, A. *Escraches, derecho de reunión y criminalización de la protesta social*, cit. págs. 145 a 164.

importancia en todo estado democrático y de derecho y analizar la proporcionalidad de las protestas habidas.¹⁷

Lo cierto es que a raíz de la campaña de escraches iniciada por la PAH que dio lugar a la popularización de esta nueva forma de mostrar el descontento social de la ciudadanía respecto a la gestión realizada por las primeras líneas políticas del país, cabe decir, tras agotar todas las vías institucionales de denuncia y queja previstas por el ordenamiento jurídico español, se activó rápidamente por parte del gobierno popular una ofensiva criminalizadora que asimiló la práctica de los escraches a otras prácticas delictivas e inmorales utilizadas por los nazis con los judíos, y se relacionó a la PAH y a sus portavoces con grupos pro etarras y totalitaristas, iniciando así una campaña de estigmatización contraria a la plataforma, con el claro fin de incitar el rechazo social de la asamblea. A partir de aquí se emplearon ciertas iniciativas restrictivas de la libertad de reunión y manifestación que a juicio de muchos podían ser totalmente cuestionables, llegando a bordear la ilegalidad. Tales iniciativas podían pasar por establecer cinturones de seguridad entre los manifestantes antidesahucios y los domicilios de políticos y otros lugares en los que se pretendían realizar estas acciones o establecer distancias mínimas totalmente excesivas entre la convocatoria de los escraches y el domicilio de los diputados que desvirtuaban y desnaturalizaban la esencia del escrache como medio para dar a conocer o permitir visualizar una realidad social al parecer muy alejada de la realidad de diputados y congresistas. Además, en el ámbito estatal, se llegó a planificar la imposición de multas de hasta 1.500 euros contra los integrantes de estas singulares protestas.¹⁸

2.2.4. La ocupación como ejercicio reivindicativo:

Otra nueva forma de protesta importada esta vez de Estados Unidos con una gran acogida en territorio español consiste en la ocupación de lugares públicos y privados como medio de reivindicación; lugares tales como oficinas de entidades bancarias, facultades universitarias, dependencias de hospitales públicos

¹⁷ Véase PRECIADO DOMÈNECH, C. *El escrache como derecho fundamental*. En <http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=5874>, 14 de abril de 2013.

¹⁸ PISARELLO, G. y ASENS, J. *La bestia sin bozal. En defensa del derecho a la protesta*, cit. pág. 88.

o bloques de viviendas, por ejemplo. Todo ello para dar mayor repercusión al reclamo de derechos tan básicos como la educación, la sanidad o el derecho a la vivienda o a la reclamación ante abusos cometidos por entidades bancarias. El origen de las ocupaciones como una nueva forma de manifestación o protesta se gestó con la aparición del energético movimiento Occupy Wall Street, que tenía como fin denunciar el poder omnímodo de las grandes empresas en la economía y en la política y exigir una comprensión más evidente del principio democrático.

La reacción de las instituciones públicas españolas ante los primeros casos de ocupación de inmuebles como protesta social tuvo distinto tratamiento en distintos lugares del Estado. Así, en algunos lugares como Madrid se procedió al desalojo de los edificios ocupados, aprovechándose el desalojo para identificar a algunos manifestantes para iniciar contra los mismos un proceso judicial penal por un delito de usurpación de bienes, mientras que en Barcelona, por ejemplo, se abrió un debate jurídico sobre el derecho a ocupar como instrumento de protesta y como medio para satisfacer necesidades básicas. Actualmente, una de las manifestaciones más usuales de éste tipo de protestas pasa por la ocupación de sucursales bancarias, sobre todo a raíz del escándalo de las participaciones preferentes y la deuda subordinada, todo ello acentuado por los continuos casos de corrupción destapados en los que se denuncian presuntos abusos de recursos económicos por parte de altos cargos de grandes entidades bancarias.¹⁹

2.2.5. La protesta frente a las Instituciones. El rodeo al Congreso:

Finalmente y para concluir este primer apartado resulta oportuno hablar del ejercicio del derecho de protesta cuando el mismo se ejerce ante instituciones públicas, tal y como sucedió a raíz de la convocatoria “Rodea el Congreso” el 25 de septiembre de 2012. Ese día, miles de personas acudieron a la llamada de un grupo de activistas para dar un paso más en la crítica de las políticas de austeridad a través del rodeo y cerco del Congreso de los Diputados. Cabe decir que el cerco al Congreso no fue la primera manifestación de estas características que se daba en la geografía española. Poco más de un año antes, en junio de 2011, hubo un

¹⁹ Ver ASSAMBLEA D’OKUPES DE TERRASSA. *Okupación, represión y movimientos sociales*, Diatriba Editorial, Madrid, 2000.

precedente en Cataluña en el que se rodeó el Parlamento catalán. En ambos casos la respuesta gubernamental a las protestas se produjo de manera drástica, aunque la respuesta a la convocatoria de rodeo al Congreso de los Diputados fue mucho más represiva y contundente que la que se vivió en el Parlamento catalán en junio de 2011.

La propuesta de rodear el Congreso de forma pacífica para, según los grupos activistas convocantes, rescatarlo de un secuestro que lo había convertido en un órgano superfluo, recibió el trato de atentado contra la seguridad el Estado. Así, el gobierno popular inició una campaña de criminalización preventiva de los convocantes acusándolos de peligrosos exaltados e incluso de nazis.²⁰ Finalmente el cerco al Congreso se realizó ante la presencia de casi 2.000 agentes antidisturbios y la jornada acabó con duras cargas contra los manifestantes, dando lugar a más de una treintena de detenciones. Como consecuencia de las cargas policiales casi setenta personas resultaron heridas y tuvieron que recibir las atenciones de los servicios de emergencias.

De todo lo anterior resulta evidente una actitud por parte de los poderes públicos dirigida claramente a la represión, a la disuasión y al desprestigio de las nuevas manifestaciones del derecho de protesta que aparecen en el estado español como una actualización del mismo; una actualización del derecho de protesta y manifestación producida en gran parte por la necesidad de dar cobertura, eco y relevancia a colectivos sociales indefensos que tras agotar todas las opciones que ofrece la vía institucional han visto silenciadas prácticamente la totalidad de sus reclamaciones. La intención de la innovación en la protesta no es otra que la de hacer llegar a las altas cúpulas políticas el mensaje de una realidad social que parece ajena y alejada de su visión general del país.

Así, la represión de la que se habla en el presente apartado, concernida, como ha quedado patente, sobre la aparición de nuevas formas de reivindicación social, da lugar a un debate constitucional sobre las bases, el fundamento y los

²⁰ PISARELLO, G. y ASENS, J. *La bestia sin bozal. En defensa del derecho a la protesta*, cit. 134, nota 2ª. *La Delegación de Gobierno de Madrid, de hecho, abrió expedientes sancionadores a 18 participantes en un señalamiento público por presunta vulneración de la Ley 1/1992 de Seguridad Ciudadana.*

límites del derecho fundamental de manifestación y reunión, ya que en algunos casos el mismo puede chocar con otros derechos fundamentales (véanse así los escraches), o en otros casos su fundamento y ejercicio puede quedar desprestigiado, difuminado o incluso rebajado por manifestaciones del poder político y la autorización de medidas represivas y de disuasión. Otra cuestión controvertida será la del tratamiento penal y administrativo recibido por las conductas sobre las que se conceptualizan estas nuevas formas de protesta que se han visto en este primer apartado, bajo la óptica del nuevo Código Penal y, en menor medida, de la nueva Ley de Protección y Seguridad Ciudadana. Todo ello va a ser abordado y analizado en los siguientes capítulos del presente trabajo.

3. Configuración del derecho de reunión y manifestación en el Estado español:

Conviene comenzar el estudio del derecho de reunión y manifestación recordando que en el ordenamiento jurídico español el mismo se encuentra recogido en el art. 21 de la Constitución, mientras que su desarrollo se encuentra en la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión. El reconocimiento y garantía de este derecho se entiende como uno de los pilares básicos sobre los que se asienta el Estado democrático de derecho.

Tras la entrada en vigor de la Constitución se consagró la libertad de reunión y se hizo necesaria una regulación de dicho derecho con carácter general, modificando el ordenamiento jurídico en todo aquello contrario a los mandatos constitucionales, con especial referencia a la anterior necesidad de someter el derecho de reunión a autorización previa. De ahí, de tal necesidad de cambio, surgió la Ley Orgánica reguladora del derecho de reunión, con el fin y la pretensión de regular el núcleo esencial de dicho derecho, ajustándolo a los preceptos de la Constitución y eliminando el sistema preventivo de autorizaciones en el ejercicio del derecho.²¹

Dicho lo anterior y al amparo del artículo 21.1 CE y 3.1 de la LO 9/1983, reguladora del derecho de reunión, queda patente que en nuestro ordenamiento el derecho de reunión pacífica y sin armas no está sometido a ningún régimen de autorización previa. Existe pero, la necesidad constitucional de comunicar de forma previa las reuniones en lugares de tránsito público o manifestaciones. Este deber de comunicación previa a la autoridad competente que establecen los arts. 21.2 CE y 8 LO 9/1983 para, como se ha dicho, los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones, no constituye ni mucho menos la necesidad de autorización, ya que según el Tribunal Constitucional el ejercicio de este derecho fundamental se impone por su eficacia inmediata y directa, requiriendo

²¹ Exposición de motivos de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión. Publicada en «BOE» núm. 170, de 18/07/1983. Referencia BOE-A-1983-19946.

tan solo una declaración de conocimiento a fin de que la autoridad administrativa competente pueda adoptar las medidas pertinentes para posibilitar tanto el ejercicio en libertad del derecho de los manifestantes como la protección de derechos y bienes de titularidad de terceros.²² Así, el TC entendió, en la línea de otros tribunales internacionales, que las normas de regulación del derecho de reunión y manifestación debían interpretarse de la manera que más favoreciera el ejercicio del derecho, ya que al estar ante libertades fundamentales y preferentes, estrechamente ligadas al principio democrático, no podía ser objeto de limitaciones injustificadas o escasamente justificadas. Estas cuestiones relativas al derecho de reunión serán abordadas con mayor intensidad y precisión a lo largo del presente apartado.

La configuración del derecho aquí estudiado alude a un derecho en el que coexisten elementos de la libertad de expresión y del derecho de asociación. Así, el derecho de reunión ha sido definido jurisprudencialmente como el derecho autónomo de libertad individual y ejercicio colectivo que sirve de instrumento a los derechos de libre expresión y asociación, con los que mantiene una íntima conexión doctrinal. En este sentido, el derecho de reunión se constituye como una agrupación temporal para reivindicar una finalidad por medio de la expresión de ideas o como una manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercitada a través de una asociación transitoria.²³ Según la jurisprudencia, los elementos característicos y estructurales de este derecho son: una agrupación de personas reunidas en un momento prefijado y con una duración determinada y la expresión de una serie de ideas, normalmente expresadas con fines reivindicativos; la expresión de ideas aquí referida máxime si tenemos en cuenta que el ya mencionado derecho de reunión se relaciona directamente o va de la mano de otros derechos como el de participación política, las libertades sindicales o el derecho de huelga, al ser cauce de expresión de estos derechos, lo que permite calificar el derecho de reunión como un derecho instrumental.

²² STC59/1990, de 29 de marzo. En la misma línea jurisprudencial ver, entre otras, SSTC 66/1995, de 8 de mayo; 42/2000, de 14 de febrero; 195/2003, de 27 de octubre; 163/2006, de 22 de mayo; o 170/2008, de 15 diciembre.

²³ En este sentido ver, STC 85/1988 de 28 de abril; SSTC 66/1995, de 8 de mayo; 42/2000, de 14 de febrero; 124/2005, de 23 de mayo; 110/2006, de 3 de abril; 170/2008, de 15 de diciembre; 37 y 38/2009, ambas de 9 de febrero.

Entrando ya en un análisis más detallado del artículo 21 CE²⁴, se procede a continuación a realizar un estudio de su contenido y límites desde el plano teórico, pero siempre con el debido sustento de la jurisprudencia del alto tribunal español. Así, en primer lugar parece necesario destacar la división de dicho artículo 21 en dos apartados, siendo el primero de ellos el referido al derecho de reunión, y recogiendo el segundo un supuesto específico del mismo: las reuniones celebradas en lugares de tránsito público.

El primer y único requisito que se exige respecto al ejercicio del derecho de reunión es que la misma sea pacífica y sin armas. El primer límite, el ejercicio pacífico del derecho, se constituye como un límite intrínseco, esto es característico y esencial, del derecho, pues una reunión no pacífica no se podría entender como un legítimo ejercicio del derecho, sino que debería entenderse como un abuso del mismo, quedando excluido de la protección por parte del ordenamiento. Por otra parte, la expresión “sin armas”, que constituye una exigencia que va de la mano de la primera, incluye y comprende no sólo las armas en sentido estricto, sino también cualquier instrumento que pueda ser utilizado como tal.

En el segundo párrafo del artículo, tal y como se ha venido apuntando, se establecen una serie de limitaciones referidas a la reuniones celebradas en lugares de tránsito público, ya sean las mismas celebradas de forma estática o de manera ambulatoria (manifestaciones). En el último supuesto, el de las manifestaciones, dichas limitaciones cuentan con una regulación especial, ya que las repercusiones o la afectación de otros derechos o bienes será más intensa que en las reuniones celebradas en lugares cerrados. Por dicho motivo, y como se ha apuntado brevemente en los párrafos anteriores, en estos casos la CE exige que la reunión sea comunicada a la autoridad competente. Esta comunicación puede conducir a una prohibición de la manifestación cuando existan fundadas razones para presumir la alteración del orden público, que habrá de ser entendida de forma

²⁴ Artículo 21 CE 1978, Título I, Capítulo II, Sección 1ª: *1. Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa. 2. En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes.*

restrictiva y de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento. Además la referida y posible alteración del orden público deberá poner en peligro a personas o bienes, con lo que cabría entender que el riesgo de otro tipo de desórdenes que no conllevaran la puesta en peligro de personas o bienes no podría conducir a la prohibición de una manifestación. Como se decía anteriormente, la comunicación a la que se refiere el artículo 21.2 de la Constitución no es en ningún caso una autorización, sino una mera declaración de conocimiento a fin de que la Administración Pública competente pueda adoptar las medidas necesarias para asegurar el ejercicio del derecho y la adecuada protección de los bienes y derechos de terceros que se vean afectados.²⁵

Desde un primer momento, el TC entendió, en la línea de otros tribunales internacionales, que las normas reguladoras del derecho de reunión debían interpretarse de la manera que más favoreciera el ejercicio del derecho. Al estar ante libertades preferentes, estrechamente ligadas al principio democrático, no podían ser objeto de limitaciones injustificadas o escasamente justificadas.²⁶ Así, y en la línea del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, cualquier restricción al derecho de reunión debe venir precedida de la existencia de una necesidad imperiosa y de razones convincentes.²⁷ Esta exigencia de interpretación favorable al ejercicio del derecho afecta a cuestiones básicas como el juicio de peligrosidad sobre las manifestaciones o como los requisitos para que estas puedan considerarse legítimas. Y es que jurisprudencialmente ha quedado claro que la alegación de posibles peligros para personas o bienes de la que se hablaba en el párrafo anterior, debe realizarse a partir de datos objetivos y no de cálculos imaginarios o infundados, por lo que un riesgo hipotético de desorden público no puede constituir un motivo legítimo para imponer restricciones a la libertad de reunión pacífica.²⁸ En este sentido y ejemplarizando, una simple ocupación o invasión de la vía pública, o simples cortes de tráfico, no podrían considerarse,

²⁵ SSTC 2/1982, de 29 de enero, 66/1995, de 8 de mayo, 182/2004, de 2 de noviembre y 110/2006, de 3 de abril.

²⁶ Ver, por ejemplo, SSTC 36/1982, de 16 de junio, 163/2006, de 22 de mayo o 170/2008, de 15 de diciembre.

²⁷ Así lo estableció el TEDH, por ejemplo, en el caso *Sidiroupolos c. Grecia*, de 10 de julio de 1998.

²⁸ Jurisprudència TEDH: caso *Disk et Kesk c. Turquía*, de 27 de noviembre de 2012.

por sí solos, conductas riesgosas.²⁹ Así, la jurisprudencia sustenta que por lo general, las concentraciones solo pueden prohibirse cuando existen razones fundadas para concluir que de llevarse a cabo la manifestación se impedirá el normal desarrollo de la convivencia ciudadana en aspectos que afectan a la integridad física o moral de personas o la integridad de bienes públicos o privados,³⁰ aunque la doctrina jurisprudencial ha podido experimentar cierto cambio y evolución en relación al aspecto limitativo del derecho de reunión a raíz de la aparición de nuevas modalidades de protesta.

Cabe recordar que la profunda y específica regulación del derecho previsto por el artículo 21 CE se efectúa en la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, modificada en su artículo 43 por la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos y por la Ley Orgánica 9/1999, de 21 d abril. Esta Ley reproduce la distinción que aparece en los dos párrafos del artículo 21 CE, a la vez que exceptúa del régimen de la Ley las reuniones privadas, de partidos, sindicatos o sociedades mercantiles, profesionales o de carácter similar, siempre que no se celebren en lugares que no sean de tránsito público.

Siguiendo en el ámbito de la LO 9/1983 decir que la misma, en su artículo 5 fija, en relación con el segundo párrafo del artículo 21 CE, los supuestos en los que la autoridad gubernativa podrá suspender o disolver una reunión. En este sentido se establece que la autoridad gubernativa suspenderá o disolverá las reuniones penalmente ilícitas cuando las mismas produzcan alteraciones del orden público, con peligro para personas o bienes (recordamos que deben darse las dos circunstancias), o en las que se hiciere uso de uniformes paramilitares, supuesto este último criticado por no haber sido recogido en la CE y por plantear problemas de interpretación. Decir también que el principal propósito y mayor interés de la Ley reguladora del derecho de reunión es el desarrollo del sistema de comunicación y, en su caso, prohibición, de las reuniones o manifestaciones en lugares de tránsito público. Dicha comunicación debe dirigirse a la autoridad

²⁹ Véase al respecto SSTC 42/2000, de 14 de febrero o 225/2002, de 9 de diciembre.

³⁰ STC 66/1995, de 8 de mayo.

gubernativa competente, es decir, al delegado o subdelegado del gobierno, con un plazo de antelación máximo de 30 días o mínimo de 10, salvo en casos en los que por razones de urgencia el plazo podrá reducirse hasta las 24 horas. La comunicación previa a su vez está sometida a una serie de contenidos, que no son otros que los reflejados en el artículo 9 de la Ley 9/1983; estos son: identificación de los convocantes o de sus representantes en el caso de personas jurídicas, lugar, fecha, hora y duración prevista, objeto, itinerario proyectado y medidas de seguridad previstas y/o solicitadas. Estos vendrían a ser, según la Ley, todos los aspectos necesarios que permiten a la autoridad apreciar si una manifestación cumple con todos los requisitos necesarios para que pueda celebrarse conforme a las previsiones del ordenamiento o si, contrariamente cabe la posibilidad de que exista un peligro real para el orden público o para personas o bienes.

En la línea anterior y aún en el marco de la comunicación previa y para un mejor tratamiento de esta cuestión merece destacar que tal y como se ha venido reiterando, la comunicación previa no otorga un poder omnímodo a la Administración para que la misma decida según su propio criterio sobre la celebración del acto. Y es que el objetivo o misión principal de la comunicación previa es permitir que la autoridad gubernativa obtenga la información necesaria que le permita cumplir la obligación que le impone el artículo 3.2 de la LO 9/1983: proteger las reuniones y manifestaciones frente a quienes traten de impedir, perturbar o menoscabar el lícito ejercicio del derecho de reunión. Así, la autoridad no sólo no puede actuar de forma arbitraria en relación al ejercicio del derecho de reunión sino que se encuentra comprometida en su favorecimiento. De ahí también, y como se verá a continuación, que sus límites hayan de ser interpretados con carácter general en término restrictivos y aplicando, en caso de duda, el principio *favor libertatis*.

En concordancia con el párrafo anterior decir que el mandato del artículo 3.2 de la LO 9/1983, que encomienda a la autoridad la protección positiva del ejercicio del derecho de reunión, constituye un elemento enormemente favorecedor de la idea de libertad que debe inspirar la regulación de este derecho. De este modo la Administración debe comprometerse al favorecimiento del

ejercicio del derecho de reunión. Aunque es cierto que toda reunión en lugar de tránsito público o manifestación provoca una restricción al derecho de libre circulación de los ciudadanos no manifestantes, dicha restricción no puede dar lugar por sí sola a una prohibición si se cumple el requisito del carácter pacífico, entendiendo por tal la ausencia de alteraciones del orden público con peligro para personas o bienes.³¹ En referencia a la natural restricción del derecho a la libertad de circulación de los ciudadanos no manifestantes provocada por el ejercicio del derecho de reunión o manifestación, hay que decir que, pese a que los no manifestante se vean impedidos de deambular o de circular libremente por el trayecto de la manifestación durante la celebración de la misma, esta restricción no legitima por sí sola, ni mucho menos, la prohibición de la reunión pacífica por parte de la autoridad. Para que dicha prohibición ocurra es preciso que se cree una situación de peligro que hay que estimar cumplida cuando de la conducta de los manifestantes pueda inferirse determinada violencia física o al menos moral con alcance intimidatorio para terceros.³² Además, la jurisprudencia constitucional afirma que en una sociedad democrática como la española, el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación sino también un espacio de participación de forma que la comunicación previa de la manifestación permite hacer compatibles estos dos usos. De este modo, únicamente se podrá prohibir una manifestación en pro o atención a la libertad deambulatoria de los no manifestantes cuando se ocasione una total obstrucción de las calles que desemboque en un colapso circulatorio durante un período de tiempo prolongado, de forma que se provoque la inmovilización de vehículos y se impida el acceso a determinadas zonas o barrios de la ciudad por imposibilidad de habilitar vías alternativas.³³

Más allá de lo dicho, y volviendo al papel que juega la administración en el ejercicio del derecho previsto en el artículo 21 CE, cabe destacar que no es posible someter las ideas o reivindicaciones de los manifestantes a ningún tipo de control de oportunidad política basado en los principios y valores, sean jurídicos o morales, dominantes en la sociedad o que se identifiquen con cualquier género de

³¹ En este sentido ver STC 59/1990, de 7 de marzo.

³² *Ibíd.*

³³ STC 66/1995, de 8 de mayo.

ideología o pensamiento. Es aquí, entonces, donde procede hacer un breve apunte a la doble naturaleza que el derecho de reunión, como derecho fundamental, tiene. Así, hoy en día no es posible discutir la naturaleza subjetiva de los derechos constitucionales, no sólo porqué los mismos otorgan una facultad a la persona, sino también un estatus jurídico en un ámbito determinado. Ahora bien, existe una segunda naturaleza de los derechos fundamentales plasmada en jurisprudencia del Tribunal Constitucional que se deja entrever cuando el mismo afirma que los derechos fundamentales no sólo constituyen derechos subjetivos de defensa frente al Estado, sino asimismo garantías constitucionales y deberes positivos por parte del propio Estado.³⁴ Así, existe una obligación positiva de contribuir a la efectividad de los derechos constitucionales, que recae sobre todos los poderes del Estado.

Por otra parte, la entrada en vigor de la LO 9/1983 supuso, como al inicio del apartado se decía, la adaptación de la ley reguladora del derecho de reunión al marco constitucional trazado por el artículo 21. A partir de dicho momento la jurisprudencia constitucional sobre el derecho de reunión entró de pleno en la profundización en el principio de interpretación restrictiva de los límites al derecho de reunión, dotando de máxima amplitud al referido derecho. En esta dirección el Tribunal acota de forma muy precisa el concepto de alteración de orden público, a efectos de una eventual prohibición de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones. Así, el alto Tribunal define la alteración del orden público como aquella situación de desorden material que impide el normal desarrollo de la convivencia ciudadana provocando una situación de peligro para la integridad de las personas o de los bienes. No se considerará, sin embargo, alteración del orden público la mera falta de acatamiento a los principios y valores mayoritariamente aceptados en la sociedad, ya que en un Estado democrático el contenido de las ideas o reivindicaciones de los manifestantes no debe ser sometido a ningún tipo de censura ni control de oportunidad.³⁵

Llegado este punto, parece oportuno dar un breve tratamiento a la doctrina del efecto desaliento. Así, decir que las conductas relativas a la libertad de expresión

³⁴ STC 53/1985, del 11 de abril.

³⁵ STC 193/2011, de 12 de diciembre.

y al derecho de protesta tratadas en el presente trabajo pueden verse como actos de ejercicio legítimo de un derecho fundamental, de hecho, la realidad no es otra. Ahora bien, parece ser que el legislador se ha empeñado en ver dichas conductas como delito. Resulta obvio que el tratamiento de las mismas como derecho legítimo o como delito es excluyente, es decir, puede considerarse que las nuevas formas de protesta son actos de ejercicio legítimo de un derecho fundamental, o puede considerarse que algunas manifestaciones de este derecho de protesta son delictivas, pero en ningún caso pueden apreciarse ambas cosas a la vez. Lo relevante aquí, pero, es que entre esos dos polos hay todo un mundo de por medio, un territorio despoblado, compuesto por aquellas conductas que expresan un exceso o abuso del derecho, que no acaba por desnaturalizarlo o desfigurarlos, porque se encuentran íntimamente relacionadas con el ejercicio del mismo, en atención a su contenido y finalidad; es decir, existen conductas, como lo son algunos de los nuevos fenómenos de protesta aparecidos, que pueden suponer un perjuicio que debe ser tolerado por estar el mismo protegido por el núcleo esencial del derecho de protesta. Es ahí donde la intervención penal debe superar los filtros que establece el principio de proporcionalidad y, en especial, la doctrina del efecto desaliento.

La doctrina del efecto desaliento establece las reglas del juicio de proporcionalidad cuando se afectan derechos fundamentales y despliega sus efectos, por lo tanto, en los casos relativos a las nuevas formas de ejercicio del derecho de protesta. Así, una sanción penal, dirigida a manifestantes del 15-M o de la campaña rodea el Congreso o su equivalente en el Parlamento de Cataluña, por ejemplo, que no tuviera en cuenta que dichos manifestantes ejercían un derecho fundamental, enviaría un mensaje de desincentivación de la participación democrática directa de los ciudadanos y del ejercicio de la crítica política. Así, la prohibición de exceso requiere una interpretación estricta del tipo penal ante una acción íntimamente relacionada, por su contenido y fines, con el ámbito constitucionalmente protegido del derecho fundamental, dejando fuera de lo prohibido conductas de escasa lesividad, que carecen de la capacidad suficiente como para comprometer el bien jurídico, ya que por ejemplo, los hechos relativos

al cerco al Parlamento Catalán, no tenían idoneidad para impedir a los diputados la asistencia a la reunión ni para coartar ni influir en su libertad de opinión y voto.

Hay que tener muy presente que las conductas relativas a las nuevas formas de protesta suponen igualmente el ejercicio del derecho de reunión y manifestación, por lo que se incluyen dentro del ámbito de la libertad de expresión. Como se ha dicho, tales derechos se presentan en la esfera pública en conflicto con otros bienes e intereses, en una tensión donde la delimitación de lo admisible y el significado de la transgresión puede resultar discutible, aunque como ya se ha visto, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional recuerda que ciertas conductas que pueden resultar molestas deben ser toleradas en pro del ejercicio del derecho de reunión y manifestación, tales como el uso del espacio urbano como espacio participativo, simples ocupaciones con fines reivindicativos, limitadas en el tiempo, cortes de tráfico o invasiones de la vía pública, por lo que existen ciertos excesos que son consustanciales al ejercicio del derecho de manifestación en una sociedad abierta y compleja. Por lo dicho, el lenguaje de la proporcionalidad deberá tener en cuenta que se está ante el ejercicio legítimo de un derecho fundamental. Así, se deberá tener en cuenta el efecto desaliento que posibles penas sobre las conductas de protesta descritas puedan tener sobre aquellos que más adelante quieran ejercer el derecho de reunión y manifestación de forma legítima. Es por ello que en ponderación de los bienes y derechos que pueden entrar en conflicto ante las nuevas expresiones del derecho de protesta, dada la escasa lesividad de las referidas acciones de protesta y el hecho de que las mismas vengam amparadas por el ejercicio de un derecho fundamental, cualquier sanción penal que se pretenda imponer sobre las mismas irá marcada por un claro y criminalizador efecto desaliento.³⁶

Para poner fin al presente apartado y a modo de resumen decir que el derecho de reunión aparece reconocido en nuestro ordenamiento en su máxima extensión y sin quedar supeditado al régimen de autorización previa; únicamente

³⁶ GARCÍA AMADO, J.A. *Sobre ponderaciones y penas. A propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Penal) 161/2015, en el caso del asedio al Parlamento de Cataluña*, en <http://garciamado.blogspot.com.es/2015/04/la-sentencia-de-la-semana-sobre.html>

se prevé la necesidad de una preceptiva comunicación a la autoridad en el caso de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones con el fin de que la administración pueda cumplir con la protección del derecho de los manifestantes y el mantenimiento de la seguridad pública. Además, en relación a los límites y a la posibilidad de prohibir reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones el Tribunal Constitucional emplea una interpretación restrictiva y garantista del ejercicio de dichos derechos en pro del principio *favor libertatis*, a la par que utiliza un concepto material de orden público que hace referencia exclusiva a aquellas situaciones en las que se impide el normal desarrollo de la convivencia ciudadana en lo que afecta a la integridad física o moral de las personas o a la integridad de bienes públicos o privados a condición, en cualquier caso, de que se trate de un desorden material que ponga en peligro la integridad de las personas y los bienes. De esta forma se interpreta en su máxima extensión posible el derecho de reunión. Es más, la jurisprudencia constitucional ha llegado a entender que en una sociedad democrática el espacio urbano no es sólo un ámbito de circulación, sino también un espacio de participación.³⁷ Todo lo dicho en el presente apartado queda más claro si se atiende a la línea jurisprudencial adoptada por los distintos tribunales penales del Estado, que ante la denuncia de numerosos hechos relativos a las nuevas formas de protesta consideraron no delictivas, en su mayoría, las acciones de protesta relacionados con escraches, ocupaciones, resistencia pasiva y reivindicación frente a las instituciones. Así, y como se podrá ver a continuación, el legislador recurrió a los medios que tenía a su disposición para criminalizar aquellas conductas que hasta el momento reprimía y que no eran consideradas delito por los tribunales penales. Los medios empleados fueron la reforma del Código Penal y de la Ley de Protección y Seguridad Ciudadana, reformas en las que claramente se adaptó el texto legal a los nuevos fenómenos de protesta aparecidos para sancionar hechos que hasta el momento no eran sancionados.

³⁷ Véase al respecto ARAGÓN REYES, M. *Constitución y derechos fundamentales*. Quaderns de Treball, Centre d'Estudis de Drets Humans de la Universitat Autònoma de Barcelona, núm. 2, 1994, pág. 19; PÉREZ FRANCESC, J.L. *El derecho de reunión*. Revista Jurídica de Catalunya, nº 4/1987, Barcelona; y LÓPEZ GONZÁLEZ, J.L. *El derecho de reunión y manifestación en el ordenamiento constitucional español*, Ministerio de Justicia e Interior, Madrid, 1995.

4. Acción, reacción. La reforma del Código Penal y de la Ley Orgánica de Protección y Seguridad Ciudadana.

4.1. La reforma del Código Penal en relación al orden público y la supresión de las faltas:

El pasado 31 de marzo se publicó en el BOE la LO 1/2015, de 30 de marzo, que suponía una de las reformas más profundas del Código Penal desde su aprobación en 1995. En dicha reforma se modifican 252 artículos del Código Penal, se suprimen 32, se reforman 18 de la LECrim, uno de la Ley del Indulto, uno de la LO del Tribunal del Jurado y se añade una disposición a la Ley 23/2014, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la UE. Sin embargo, en este apartado no se pretende realizar un análisis de cada una de las modificaciones afectantes al Código Penal, sino que se va a llevar a cabo un estudio crítico y descriptivo de aquellos cambios que pueden afectar al orden público y, en definitiva, a la protesta social y al ejercicio del derecho de reunión y manifestación.

Antes de entrar de pleno en el análisis de la reforma del Código Penal en lo que al orden público se refiere, cabe decir que son muchos los que consideran que esta última reforma del CP ha contribuido a endurecer el mismo y se ha dirigido a la restricción del ámbito de ejercicio de numerosas libertades básicas.³⁸ Y es que es posible observar que la reforma adapta la redacción de los artículos en los que se regulan los delitos de atentado y desórdenes públicos al nuevo tipo de acciones en que se ha venido plasmando la protesta social.

Apelando a la exposición de motivos de la LO 1/2015, de 30 de marzo, se hace patente que la nueva versión del Código Penal incluye nuevas definiciones de los conceptos de atentado y alteración del orden público. Ciertamente es que la misma exposición de motivos define de nuevo el concepto de alteración del orden

³⁸ DÍAZ RIPOLLÉS, J.L. y SÁEZ VALCÁRCEL, R. *La reforma penal y el sueño de la razón*. El País, 24 de abril de 2013, en http://elpais.com/elpais/2013/04/10/opinion/1365599490_607254.html.

público a partir de la referencia al sujeto plural y a la realización de actos de violencia sobre cosas y personas, algo que a la práctica y como se puede deducir del análisis de los artículos referentes al orden público es totalmente falso, ya que la reforma aquí estudiada abre las puertas a la represión de conductas realizadas de forma individual. Además, la nueva versión del CP introduce algunos nuevos tipos penales, como, por ejemplo, aquel por el que se sanciona la difusión de mensajes que inciten a la comisión de alguno de los delitos agravados de alteración del orden público.

4.1.1. La modificación relativa a los desórdenes públicos:

La modificación relativa al contenido del Título XXII del Capítulo II CP, relativo a los delitos contra el orden público afecta a los artículos 557, 557 *bis*, 557 *ter* y 559.

En relación con la modificación del art. 557 destaca que el legislador incluye la posibilidad de castigar, además de aquellos que actúen en grupo, a quienes actúen individualmente pero amparados en el mismo, lo que como se decía, se aleja de la definición de alteración del orden público basada en el sujeto plural que indica la exposición de motivos de la propia ley, al permitir el castigo de aquellos que puedan realizar actos de alteración de la paz pública de forma individual. La redacción del nuevo artículo hace referencia a la ejecución de actos de violencia sobre personas o cosas, alejándose de la anterior redacción al no decir nada sobre la necesidad de que de la ejecución de tales actos deriven lesiones o daños. Además, el precepto contempla la alteración de la paz pública como resultado de los mencionados actos de violencia, concepto claramente indeterminado incluido aquí con la finalidad de ampliar el abanico o marco punitivo del artículo, ya que bajo el mismo puede darse cabida a cualquier acto que en un determinado contexto pueda llegar a tener cierto interés político. Otra diferencia con la anterior redacción viene determinada por la inclusión, también como conducta delictiva, de la simple amenaza de llevar a cabo actos de violencia.

Por su parte, el apartado segundo del art. 557 sanciona con las mismas penas que aquellos que alteran la paz pública ejecutando actos de violencia sobre las personas o las cosas, o bien, amenazan a otros con llevarlos a cabo, esto es, con penas de prisión de 6 meses a 3 años, a los que incitan a realizar actos de violencia o refuerzan la disposición de otros a llevarlos a cabo. Así, parece que aquí el legislador realiza un ejercicio de clarividencia o precognición, adelantándose a lo que aún no existe y no ha sucedido; dicho ejercicio de presciencia viene relacionado con el refuerzo de la disposición de un tercero, un concepto vago y ambiguo, difícilmente determinable que diside de la tradicional clasificación de los actos preparatorios punibles de los arts. 17 y 18 CP, no modificados por la reforma de 2015. El hecho de reforzar la disposición de alguien a realizar una determinada conducta implica, como la propia expresión lo indica, que ese alguien ya está decidido a llevar a cabo la acción punible, por lo que cabe plantearse en qué consiste reforzar la disposición de alguien ya decidido a realizar un determinado hecho y hasta qué punto esto puede comportar consecuencias penales a la persona, que sin provocar ni inducir a la realización del delito, puede contribuir con una conducta, incluso involuntaria, a consolidar una decisión ya tomada por un tercero. Por lo dicho hasta ahora parece que los cambios introducidos por la reforma tienen por objetivo aumentar o extender la penalidad a supuestos que no pueden considerarse incitación, provocación o conspiración, así como a simples supuestos de alteración o amenaza de alteración de la indeterminada paz social sin que dicha alteración deba comportar daños o lesiones para las personas o los bienes.³⁹

La reforma introduce un nuevo art. 557 bis que configura la modalidad agravada de desórdenes públicos. El actual CP prevé un supuesto agravado cuando los desórdenes públicos del 557 se produzcan con ocasión de la celebración de eventos o espectáculos que congreguen a gran número de personas, mientras que la nueva redacción del 557 bis agrava la pena en los mismos

³⁹ Plataforma no somos delito. *La reforma del Código Penal: un grave retroceso en los derechos y libertades públicas*. De los atentados contra la autoridad, sus agentes y los funcionarios públicos, y de la resistencia y desobediencia y de los desórdenes públicos, págs. 45 y ss. en, http://nosomosdelito.net/sites/default/files/public_files/documentos/estudio_completo_cp.pdf, enero de 2014.

supuestos y añade, además, la penalización del hecho si el mismo se lleva a cabo en una manifestación o reunión numerosa. Sin embargo, en ningún momento el legislador hace referencia o especifica que se debe considerar como reunión numerosa, dejando al aire la interpretación de un nuevo concepto ambiguo e indeterminado.⁴⁰

Otra novedad importante es la que ofrece la reforma con la introducción de un nuevo art. 557 ter, hecho claramente a medida para sancionar determinadas acciones de protesta que en los últimos tiempos han pasado a ser frecuentes, como son la entrada y permanencia en oficinas bancarias o centros de salud, de manera totalmente pacífica y con fines meramente reivindicativos. Así, el art. 557 ter regula los casos en que actuando en grupo o individualmente pero amparado en él, se invada u ocupe, contra la voluntad de su titular, el domicilio de una persona jurídica pública o privada, un despacho, oficina o local, aunque se encuentre abierto al público, y se cause con ello una perturbación relevante de la paz pública y de su actividad normal. Respecto a lo dicho existen distintas cosas a reprochar. En primer lugar, resulta obvio y evidente que la entrada de un grupo de personas a un local, oficina (...) cuando se encuentra abierto al público, causa una perturbación normal. De nuevo, pueden existir dificultades para determinar cuándo una perturbación es relevante, como exige el artículo para entender cometido el delito, por lo que de nuevo impera en la redacción de un nuevo tipo penal, antes no previsto, la indeterminación y la ambigüedad. Además, el legislador hace aplicable a estos casos la agravante prevista para cuando los hechos se lleven a cabo en una manifestación o reunión numerosa, o con ocasión de alguna de ellas. Así, se puede entender que el mismo legislador entiende que el tipo de reivindicaciones perseguido con el art. 557 ter, a pesar de desarrollarse de forma pacífica, es reprochable de por sí, pero lo es más aún si se produce en el marco de una manifestación o reunión numerosa, o con ocasión de alguna de ellas; agravación totalmente desproporcionada e innecesaria, máxime si se tiene en cuenta que las conductas aquí perseguidas tienen lugar, en muchas ocasiones, en el contexto de manifestaciones, para poder así dar mayor cobertura a los actos

⁴⁰ Plataforma no somos delito. *La reforma del Código Penal: un grave retroceso en los derechos y libertades públicas*, cit. págs. 45 y ss.

reivindicativos en cuestión. Es aquí donde de nuevo se hace patente que el legislador ha revisado el catálogo de acciones de protesta social que se han ido sucediendo en los últimos años y ha adecuado la redacción del CP para incluir en él todas esas formas de protesta, profundizando en la criminalización de las mismas, a pesar de ser éstas pacíficas y avaladas, como se ha podido ver en el apartado referente al derecho de reunión y manifestación, por constante jurisprudencia. Además, hay que resaltar que muchas de las conductas criminalizadas con el nuevo CP recibían en su mayoría un trato favorable por parte de los tribunales penales, lo que evidencia que tras la impunidad que los tribunales otorgaban a dichos actos de protesta pacífica, el legislador persiguió la criminalización de los mismos.

En concordancia con lo que se venía diciendo anteriormente es preciso destacar la posible gravedad de la introducción del art. 559, que anteriormente sancionaba las conductas de aquéllos que perturbaran gravemente el orden público con el fin de impedir a alguna persona el ejercicio de sus derechos cívicos, y ahora castiga *la distribución o difusión pública, a través de cualquier medio, de mensajes o consignas que inciten a la comisión de alguno de los delitos de alteración del orden público (...), o que sirvan para reforzar la decisión de llevarlos a cabo*. Analizando ahora de forma individualizada la modificación del art. 559, salta a la vista que la redacción del nuevo tipo del artículo 559 puede suponer una intromisión ilegítima de los poderes públicos en las comunicaciones de las personas. Las consecuencias de dicho precepto se pueden interpretar como un grave ataque a la libertad de expresión, al permitir y facilitar el castigo de simples opiniones que en un sistema democrático no pueden ser penalizadas. Por otro lado, se puede entender que el artículo atenta los más básicos principios sobre autoría y voluntariedad, ya que el mismo habla de mensajes difundidos por email, sms, facebook o twitter. En ese contexto puede ser peligroso hablar de incitación, ya que criminalizar la conducta de aquellos que emiten un mensaje lícito o que, sin ser autores del mismo lo comparten al ser de su agrado, porque el mismo puede animar a otro a realizar determinado tipo de conductas, implica hacer depender la autoría de la voluntad de un tercero a quien ni siquiera se conoce. Además, dicho precepto supone una clara criminalización de la conducta de

alguien que da una opinión o emite un mensaje lícito por la influencia que el mismo puede tener en un tercero desconocido. Como se ha visto, la nueva redacción de gran parte de los tipos del capítulo II del Título XXII del CP introduce una serie de conceptos genéricos e indeterminados que suponen una gran ampliación del ámbito de la discrecionalidad, lo que hace patente la existencia de una gran inseguridad jurídica.⁴¹

4.1.2. La modificación relativa a los atentados contra la autoridad:

La reforma relativa a los atentados contra la autoridad introduce una nueva definición del atentado, que incluye todos los supuestos de acometimiento, agresión, empleo de violencia o amenazas graves de violencia sobre el agente. Además, da pie al castigo de la resistencia meramente pasiva, como a continuación se verá. La modificación del art. 554 CP amplía los sujetos pacíficos del delito de atentado añadiendo los miembros de las fuerzas armadas, los bomberos y personal sanitario o equipos de socorro que estuvieran interviniendo con ocasión de un siniestro, calamidad pública o situación de emergencia o personas que acudan en auxilio de la autoridad, así como al personal de seguridad privada debidamente identificado y en desarrollo de actividades de seguridad privada en cooperación y bajo el mando de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Esta ampliación convierte a los anteriores colectivos en sujetos pasivos potenciales del delito de atentado, pero también de los delitos de resistencia y desobediencia, al haberlos incluido también en el art. 556; aunque la protección en este caso, no se extiende a los miembros de las fuerzas armadas, bomberos y miembros del personal sanitario o equipos de socorro. Por lo dicho, los supuestos de comisión del delito de atentado se incrementan al ampliar los sujetos pasivos del delito. Especial atención hay que prestar a la desaparición del adjetivo “activa” en la resistencia. Así, la nueva redacción otorgada a los artículos 550 y 554 hace desaparecer las palabras “resistencia activa” del Código Penal, lo que permite considerar delito de atentado contra la autoridad una conducta de resistencia pasiva, en la que el sujeto no emplea ningún tipo de fuerza ni resistencia física. El hecho de criminalizar la resistencia pacífica permite

⁴¹ Plataforma no somos delito. *La reforma del Código Penal: un grave retroceso en los derechos y libertades públicas*, cit. págs. 45 y ss.

considerar delito de atentado conductas como la del 15-M, en la que los manifestantes, de forma pacífica y sin hacer uso de resistencia física alguna, se negaron a abandonar los lugares en los que se encontraban concentrados en motivo del ejercicio de su legítimo derecho de reunión y manifestación.

Por todo lo dicho, parece quedar claro que los mecanismos aquí empleados por el legislador van encaminados a la criminalización del derecho de reunión y a la libertad de expresión, como se desprende, por ejemplo, de la circunstancia de que si los hechos se llevan a cabo en una manifestación o reunión numerosa o con ocasión de alguna de ellas, los mismos se ven agravados, sin dar más pistas ni especificar los límites de la numerosidad. En definitiva, la reforma aquí tratada, juntamente con la reforma de la Ley Orgánica de Protección y Seguridad Ciudadana, parece haber sido el medio de reacción escogido por el legislador para hacer frente al aumento del ejercicio de la protesta y a los nuevos fenómenos de reivindicación social. La anterior hipótesis queda prácticamente afirmada si se atiende a lo dicho hasta ahora, lo que permite relacionar de forma directa y precisa ciertos tipos penales con conductas relacionadas o amparadas por el derecho de protesta y la libertad de expresión. Así, y solo a modo de ejemplo ya que *ut supra* se encuentra el análisis detallado de los referidos tipos penales, el ya citado art. 559, que castiga *la distribución o difusión pública, a través de cualquier medio, de mensajes o consignas que inciten a la comisión de alguno de los delitos de alteración del orden público (...), o que sirvan para reforzar la decisión de llevarlos a cabo*, declara la guerra y carga directamente contra el ciberactivismo en las redes sociales; otro ejemplo sería el reflejado por la introducción de un nuevo artículo, el 557 *ter*, que prevé sanción para *los que, actuando en grupo o individualmente pero amparados en él, invadan u ocupen, contra la voluntad de su titular, el domicilio de una persona jurídica pública o privada, un despacho, oficina, establecimiento o local, aunque se encuentre abierto al público, y causen con ello una perturbación relevante de la paz pública y de su actividad normal*, resultando obvia la relación de dicho precepto con las ocupaciones frecuentemente pacíficas y reivindicativas de entidades bancarias u organismos públicos; finalmente, para terminar con la ejemplificación iniciada, destacar de nuevo que la nueva redacción otorgada a los artículos 550 y 554 hace desaparecer

las palabras “resistencia activa” del Código Penal. De ese modo, se abre la vía a que la resistencia pasiva desarrollada por colectivos como el 15-M pueda ser objeto de sanción o mejor dicho: de criminalización. El hecho de sancionar algunas de estas conductas con penas de prisión pone en entredicho e incluso en jaque el principio de proporcionalidad y el carácter de *última ratio* que debe definir el derecho penal. Además, la dudosa y ligera redacción de algunos tipos despierta dudas sobre el respeto de otros principios fundamentales del ordenamiento penal, como lo son los principios de taxatividad, certeza o legalidad, así como de la sombra de un posible efecto de desaliento sobre los actos de protesta perseguidos por las modificaciones legislativas aquí tratadas.⁴²

4.1.3. La derogación del Libro III del Código Penal:

Sin duda, otra de las novedades más importantes de la reforma del Código Penal pasa por la derogación del Libro III de dicho Código, relativo a las faltas. De este modo, lo que hasta ahora eran faltas se convierten en delitos leves o en infracciones administrativas. El mismo preámbulo de la reforma indica que se suprimen las faltas que históricamente se regulaban en el Libro III del CP, aunque algunas de ellas se incorporan al Libro II del Código reguladas como delitos leves. La reducción del número de faltas o de delitos leves, si atendemos a la nueva regulación introducida, viene orientada por el principio de intervención mínima, y a priori va encarada a facilitar una disminución relevante del número de asuntos que, en gran parte, pueden encontrar respuesta a través del sistema de sanciones administrativas y civiles.⁴³

Los motivos esgrimidos por el legislador para dar justificación a la desaparición de las faltas se relaciona directamente con la promesa de descongestión de la jurisdicción penal a la que en el párrafo anterior se hacía

⁴² Plataforma no somos delito. *La reforma del Código Penal: un grave retroceso en los derechos y libertades públicas*, cit. págs. 45 y ss; DÍEZ RIPOLLÉS, J.L. *Sucintas observaciones sobre algunas decisiones del anteproyecto de Reforma del Código Penal de 2012*. Estudio crítico sobre el anteproyecto de reforma penal de 2012, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, págs. 62 y ss; y GOICOECHEA GARCIA, P. *Análisis del anteproyecto de reforma del Código Penal (I): la criminalización de la protesta social en el anteproyecto*. Análisis Jurídicos SyDH, nº 1, marzo de 2013, págs. 7 y ss.

⁴³ Exposición de motivos de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

referencia. Así, el legislador deja claro que en la actualidad debe primarse la racionalización del uso del servicio público de Justicia, para reducir la elevada litigiosidad que recae sobre juzgados y tribunales, con medidas dirigidas a favorecer una respuesta judicial eficaz y ágil a los conflictos que puedan plantearse. Al tiempo, el Derecho Penal debe ser reservado para la solución de los conflictos de especial gravedad. En la motivación expuesta se deja entrever lo que podría interpretarse como la voluntad del legislador de conseguir, mediante la supresión de las faltas, una reducción del gasto público, aunque cabe decir que la gran mayoría de las faltas se mantienen en el CP como delitos leves, dando lugar a un ensanchamiento de tipos delictivos ya existentes, como ahora se verá. Además, las jurisdicciones a las que se remiten las faltas que desaparecen del CP están tan o más sobrecargadas que la penal. Bien, en el sentido indicado hay que decir que una parte importante de las infracciones contenidas en el Libro III del CP no desaparecen del Código, sino que reaparecen en el Libro II como delitos leves, configurando tipos atenuados de delitos preexistentes o tipos autónomos. De este modo, un buen número de faltas pasa a integrarse en los tipos de delitos menos graves antes existentes o en nuevos delitos menos graves que se crean para acogerlos, generalmente añadiendo algún elemento típico. El propio legislador ha intentado aclarar que algunas faltas pueden ser eliminadas por ser incardinables en delitos ya existentes; en otros casos señala que las conductas en cuestión ya se sancionan de manera suficiente en la normativa extrapenal, ya sea en la vía civil o en la vía administrativa.⁴⁴

Dicho lo anterior se observa que difícilmente la reforma del legislador conseguirá reforzar el carácter de *última ratio* del derecho penal, ya que en cierta medida disminuirá las garantías relativas a cualquier proceso penal. Esto es así porque procesalmente el juicio de faltas se mantendrá para el enjuiciamiento de los nuevos delitos leves, por lo que los procesos penales por infracciones leves adquirirán un mayor contenido represivo derivado de su elevación a delitos, pero a su vez, serán enjuiciados a través del proceso menos garantista aplicado hasta

⁴⁴ CUGAT MAURI, M. *La discutible bondad de la supresión del Libro III*. Cuadernos de Política Criminal, número 113, II, Época II, de septiembre de 2014, págs. 159 a 199; y FARALDO CABANA, P. *La despenalización de las faltas: entre la agravación de las penas y el aumento de la represión administrativa*. *InDret*, en <http://www.indret.com/pdf/10063.pdf>, julio 2014.

ahora a las faltas en los supuestos a los que se refiere la Disposición adicional segunda de la LO 1/2015, de 30 de marzo. Además, hay que decir que el número de faltas que desaparecen del CP es inferior al número de faltas que se mantienen en el mismo bajo el cobijo de los delitos leves. Es más, aquellas faltas incluidas ahora en el Libro II del Código coinciden con aquellas más frecuentes, llegando a representar aproximadamente el 95% de las faltas conocidas en un año, por lo que resulta más que obvio que la descongestión de la jurisdicción penal queda muy lejos de ser conseguida a través de la medida aquí estudiada.⁴⁵

Por otro lado, las faltas que desaparecen del Código no dejan de perseguirse, ya que su tramitación se desvía a otras jurisdicciones, condicionándose su persecución al pago de costas y tasas judiciales y, en el caso de las que pasan a la categoría de infracción administrativa, como sucede en algunos supuestos relativos al orden público, se sustituye el principio de tutela judicial efectiva del derecho penal por el de autotutela de la administración, con la inversión de la carga de la prueba que, en un proceso de sanción administrativa, recae sobre el propio sancionado. Cabe destacar que en ocasiones la sanción extrapenal llega a ser más gravosa que la penal, al prever la vía administrativa multas superiores a las que hasta el momento preveía el CP. Todo ello teniendo en cuenta además que en un proceso penal la pena de multa siempre es impuesta atendiendo a la capacidad económica del sujeto, algo que la Administración no tiene en cuenta a la hora de imponer una sanción. Por lo visto, el impacto judicial de la supresión de las faltas va a ser inapreciable.⁴⁶

Volviendo a la exposición de motivos decir que, por lo que se refiere a las faltas contra el orden público, los supuestos de alteraciones relevantes están ya castigados como delito, al igual que los supuestos de atentado, resistencia y desobediencia. Los supuestos de alteraciones leves del orden público, o los casos de faltas leves de respeto a la autoridad, deben reconducirse a la vía administrativa en la que se prevé su sanción. También se derivan a la vía administrativa la

⁴⁵ CUGAT MAURI, M. *La discutible bondad de la supresión del Libro III*, cit. pág. 171. *De las faltas conocidas por la policía en 2012, del total de 1.157.172 (...), el porcentaje de lo que queda en el Código como delito leve supera el 95%*.

⁴⁶ CUGAT MAURI, M. *La discutible bondad de la supresión del Libro III*, cit. pág. 172 y 173.

realización de actividades sin seguro obligatorio. No obstante, se mantiene el castigo penal para el que se mantuviere en un domicilio social o local fuera de las horas de apertura, como subtipo atenuado del artículo 203; o el uso de uniforme o la atribución pública de la condición de profesional, que se tipifica en un nuevo artículo 402 bis dentro de la mejora de los tipos penales de usurpación de funciones públicas y de intrusismo.⁴⁷

Hay que tener en cuenta que la eliminación de algunas faltas contra el orden público se ve sobradamente compensada, no solo por la desmesurada ampliación que experimentan los delitos de atentado, resistencia y desórdenes públicos, sino también, y como a continuación se verá, por la modificación de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, ya que dicha modificación, justificada en parte por la supresión de las faltas, introduce nuevas infracciones administrativas y en algunos casos eleva las sanciones de las ya existentes.⁴⁸

4.2. La reforma de la Ley Orgánica de Protección y Seguridad Ciudadana:

La Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, supone una de las reformas más represivas del derecho de reunión y manifestación. La misma guarda una auténtica relación con las nuevas formas de protesta surgidas en los últimos años. Por ello, el legislador pretende hacer frente, mediante la presente Ley, al incremento exponencial de las diversas formas de protesta de las que tanto se ha hablado. Hay que interpretar la reforma de la LOPSC alrededor de la reforma del CP, ya que como bien se ha dicho, en el mismo desaparecen las faltas, lo que comporta que algunas de ellas se integren en la LOPSC. Es decir, ciertos comportamientos dejan de ser sancionables

⁴⁷ Preámbulo de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

⁴⁸ FARALDO CABANA, P. *La despenalización de las faltas: entre la agravación de las penas y el aumento de la represión administrativa*, cit; véase también Plataforma no somos delito. *La reforma del Código Penal: un grave retroceso en los derechos y libertades públicas*. Libro III: de las faltas y sus penas, arts. 617 a 639, págs. 54 y ss. en, http://nosomosdelito.net/sites/default/files/public_files/documentos/estudio_completo_cp.pdf, enero de 2014.

penalmente y pasan a ser sancionados en el ámbito administrativo, con todo lo que ello implica.

En este sentido algunas faltas afectantes a la libertad de expresión desaparecen del CP para dar paso a su inclusión en la LOPSC en forma de infracciones administrativas. Así, la falta de desconsideración debida a autoridades o agentes, prevista hasta ahora en el artículo 634 CP, se configura como una infracción administrativa leve contemplada en el artículo 37.4 de la nueva LOPSC, que de acuerdo con las sanciones fijadas por el artículo 39 de la misma, castiga con una multa de entre 100 y 600 euros *las faltas de respeto y consideración cuyo destinatario sea un miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones de protección de la seguridad, cuando estas conductas no sean constitutivas de infracción penal*. Otra falta que desaparece del CP y se incluye entre las nuevas infracciones previstas por la LOPSC es la que sanciona *la ocupación de cualquier inmueble, vivienda o edificio ajenos, o la permanencia en ellos, en ambos casos contra la voluntad de su propietario, arrendatario o titular de otro derecho sobre el mismo, cuando no sean constitutivas de infracción penal*. Dicha infracción, prevista ahora en el artículo 37.7 LOPSC, relativo a las infracciones leves, sustituye la falta prevista por el aún actual precepto 635 CP. Llama la atención el hecho de que la nueva redacción dada a la hasta el momento falta y próxima infracción administrativa omita la expresión “fuera de las horas de apertura”, lo que permite identificar claramente la conducta reprimida con la ocupación de oficinas bancarias en horario de apertura al público como forma de protesta contra el escándalo de las preferentes y la deuda subordinada, así como por la multitud de casos de corrupción destapados recientemente en los que se han visto implicados altos cargos de entidades bancarias.

Más allá de las anteriores faltas convertidas ahora en infracciones administrativas leves, existen otras tres faltas que desaparecen del CP y se incluyen en la LOPSC. Las siguientes lo hacen en forma de infracciones graves, por las que el ya citado artículo 39 prevé multas de entre 601 y 30.000 euros. Así, el apartado 1 del artículo 36, relativo a las infracciones graves, y en sustitución de

la falta del 633 CP, prevé sanción ante *la perturbación de la seguridad ciudadana en actos públicos, espectáculos deportivos o culturales, solemnidades y oficios religiosos u otras reuniones a las que asistan numerosas personas, cuando no sean constitutivas de infracción penal*. El tercer apartado de dicho artículo 36 de la LOPSC sanciona el *causar desórdenes en las vías, espacios o establecimientos públicos, u obstaculizar la vía pública con mobiliario urbano, vehículos, contenedores, neumáticos u otros objetos, cuando en ambos casos se ocasione una alteración grave de la seguridad ciudadana* y guarda relación con los actuales arts. 385 y 557 CP, aunque la infracción administrativa, a diferencia de la redacción del tipo penal, nada dice sobre la necesidad de actuar en grupo. *La desobediencia o la resistencia a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones, cuando no sean constitutivas de delito, así como la negativa a identificarse a requerimiento de la autoridad o de sus agentes o la alegación de datos falsos o inexactos en los procesos de identificación*, sancionada en el art. 36.6 de la LOPSC viene a sustituir la falta del art. 634 del CP. En éste último supuesto parece que el legislador viene a equiparar la desobediencia, aunque leve, con la negativa a identificarse tras el requerimiento de la autoridad o de un agente.

Analizando con más detalle el paso de algunas faltas del CP a la LOPSC se puede observar la desaparición de ciertas garantías inherentes a cualquier proceso penal. Esto es así, como anteriormente se ha dicho, por el carácter menos garantista del sistema sancionador administrativo. Con ello se facilita la represión de la libertad de expresión mediante la apertura de expedientes sancionadores iniciados por la misma administración. Así, se deja a merced de aquella contra quien se dirigen las protestas iniciar la represión de las mismas y finalmente juzgar si efectivamente se han producido si las mismas han sido recurridas. También es relevante la inversión de la carga de la prueba que existe en cualquier procedimiento administrativo, en el que el derecho a la presunción de inocencia desaparece en su práctica totalidad dejando paso a la presunción de veracidad con la que cuentan las actas de los funcionarios o agentes policiales que suelen impulsar el proceso con la denuncia de los hechos luego sancionados. Y es que aunque la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común afirma que los procedimientos

sancionadores respetarán la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario, en el mismo artículo se dice que los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados, por lo que, a diferencia de un proceso penal, acaba siendo el acusado quien debe demostrar de forma positiva su inocencia, es decir, debe demostrar que no hizo lo que se le imputa con la dificultad que ello atañe. A mayor abundamiento cabe recalcar que para acabar de socavar una posible intención de recurrir, más allá de la dificultad del ejercicio probatorio que se deberá realizar en el recurso, la LOPSC regula un procedimiento abreviado que permite satisfacer el pago voluntario de las sanciones pecuniarias por la comisión de infracciones graves o leves en un breve plazo desde su notificación, con el efecto de la reducción del 50% de su importe. Así, el hecho de renunciar a realizar alegaciones e interponer recursos se ve compensado con la reducción de la sanción a la mitad. Dicho de otro modo, recurrir una sanción administrativa implica de forma automática la pérdida de la bonificación del 50% anteriormente descrita. Aquí se debe añadir que, si el perjudicado se decide finalmente a interponer un recurso contencioso administrativo, deberá abonar las oportunas tasas de acceso a la jurisdicción que el legislador prevé en la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses. Con todo ello parece quedar claro que la intención del legislador es dificultar o desincentivar la posibilidad de recurrir las sanciones impuestas por la administración, ya sea mediante la reducción del 50% de la multa cuando el pago de la misma es rápido y obediente, ya sea dificultando el acceso a la jurisdicción con tasas a las que muchos no pueden hacer frente sin ver claramente perjudicada su capacidad económica; más si recordamos que las conductas reprimidas por el legislador guardan directa relación en muchos casos con los nuevos fenómenos de protesta social, que a su vez son impulsados y seguidos por personas en situaciones económicas vulnerables.

Por otra parte, el uso de conceptos jurídicos indeterminados, abstractos o ambiguos aparece en la LOPSC para configurar algunas infracciones como una especie de cajón de sastre en las que incluir conductas que no tienen suficiente relevancia como para ser castigadas por la vía penal, mostrando una evidente voluntad del legislador de no olvidarse o no dejar sin castigo ningún hecho, por mínimo que sea, que suponga una afectación negativa al orden público. La ambigüedad también ha sido utilizada para transformar algunas de las faltas que ahora aparecen en la LOPSC en infracciones más represivas que las primeras. Así, y a modo de ejemplo, la infracción antes descrita del art. 36.3 LOPSC no requiere, como si lo requiere el art. 557 CP, la puesta en peligro de personas o la existencia de un riesgo grave para la circulación, sino que se castigará la perturbación grave de la seguridad ciudadana, entendida como la actividad dirigida a la protección de personas y bienes y el mantenimiento de algo tan subjetivo e indeterminado como la tranquilidad ciudadana; tranquilidad que como anteriormente se ha dicho puede ser legítimamente quebrantada o interrumpida como consecuencia del derecho de reunión y manifestación siempre que el mismo se ejerza dentro de los límites jurisprudencialmente establecidos. Llama también la atención el cambio experimentado por las condiciones en las que se podía permanecer en un local o establecimiento inmueble. Hasta el momento se prohibía permanecer en el mismo fuera del horario de apertura, mientras que a raíz de la reforma, el art. 37.7 de la LOPSC sanciona *la ocupación de cualquier inmueble, vivienda o edificio ajenos, o la permanencia en ellos, en ambos casos contra la voluntad de su propietario, arrendatario o titular de otro derecho sobre el mismo, cuando no sean constitutivas de infracción penal*; sanción que se configura claramente con el objetivo de perseguir los popularizados actos de protesta pacífica en bancos y otros establecimientos.

A todo lo dicho hasta el momento hay que añadirle la creación de nuevas infracciones que antes no aparecían en la LOPSC; muchas de ellas basadas en acciones de protesta de reciente aparición. Así, tiene relevancia la inclusión de la infracción leve del art. 37.3 LOPSC, que sanciona *el incumplimiento de las restricciones de circulación peatonal o itinerario con ocasión de un acto público, reunión o manifestación, cuando provoquen alteraciones menores en el normal*

desarrollo de los mismos, posiblemente relacionada con la vulneración de las limitaciones y restricciones practicadas en los itinerarios de algunas manifestaciones que pretendían pasar por las inmediaciones de domicilios de políticos. Por su parte el art. 37.14 de la misma Ley sanciona *el escalamiento de edificios o monumentos sin autorización cuando exista un riesgo cierto de que se ocasionen daños a las personas o a los bienes*; infracción que guarda evidente relación con una nueva forma de protesta utilizada por algunos colectivos activistas como Greenpeace, que en más de una ocasión ha escalado edificios o monumentos emblemáticos para colgar en ellos rótulos o pancartas de protesta, tal y como sucedió cuando representantes de dicha organización escalaron el Congreso para colgar un rótulo contra la Ley de Costas.

En el ámbito de las infracciones graves hay que destacar la inclusión a la LOPSC de las infracciones contenidas en los arts. 36.2, que sanciona *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 reunidas, cuando no constituya infracción penal*; 36.4 referente a *los actos de obstrucción que pretendan impedir a cualquier autoridad, empleado público o corporación oficial el ejercicio legítimo de sus funciones, el cumplimiento o la ejecución de acuerdos o resoluciones administrativas o judiciales, siempre que se produzcan al margen de los procedimientos legalmente establecidos y no sean constitutivos de delito*; y el art. 36.23, que reprime *El uso no autorizado de imágenes o datos personales o profesionales de autoridades o miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que pueda poner en peligro la seguridad personal o familiar de los agentes, de las instalaciones protegidas o en riesgo el éxito de una operación, con respeto al derecho fundamental a la información*. Así, protestar frente al Congreso, el Senado o sus equivalentes autonómicos para censurar la actuación de autoridades políticas es objeto de sanción. Por otra parte, considerar infracción la obstrucción a la autoridad en la ejecución de resoluciones judiciales está claramente orientado a reprimir actos de protesta destinados a impedir desahucios. Con las infracciones aquí descritas se persigue disuadir acciones de protesta mediáticas y llamativas que suelen

conseguir más atención de lo que es habitual, así como frenar actos de resistencia organizada que ciertos movimientos sociales realizan contra los intereses de la banca. La infracción del 36.23, muestra una enorme ambigüedad al no definir cuando se debe apreciar que la seguridad personal de un agente está en riesgo, por lo que la finalidad de dicho precepto no parece otra que la de intentar evitar la grabación y posterior difusión de posibles actuaciones policiales desmedidas e injustificadas.

Para ir poniendo fin al presente apartado apuntar, también en relación a la desincentivación del ejercicio del derecho a la protesta perseguida por el legislador, que la nueva LOPSC crea un Registro Central de Infracciones contra la Seguridad Ciudadana para poder apreciar la reincidencia de los infractores. Esto cobra especial relevancia si se tiene en cuenta que la reincidencia, por la comisión en el término de dos años de más de una infracción de la misma naturaleza, comportará la aplicación de la multa prevista en su grado medio, correspondiendo el mismo al tramo que va desde los 220.001 a 410.000 euros en las infracciones muy graves, y 10.401 a 20.200 euros en las infracciones graves, por lo que alguien sancionado administrativamente en base a la LOPSC seguramente se pensará dos veces asistir a un acto de protesta social.⁴⁹

⁴⁹ Véase en relación a este apartado: Grupo de Investigación de Problemáticas Sociales. *Análisis jurídico de la Ley Mordaza*, CNT Valencia, en <http://valencia.cnt.es/wp-content/uploads/2014/04/An%C3%A1lisis-jur%C3%ADdico-de-la-Ley-Mordaza-18-01-2015.pdf>; y ALONSO RIMO, A. *El nuevo anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la seguridad (¿ciudadana?): análisis desde la perspectiva del derecho de reunión y manifestación*. Revista General de Derecho Penal, nº 21/2014, págs. 1 a 17.

5. Conclusiones:

Como se ha visto a lo largo del trabajo, la crisis económica que golpeó a España tras el estallido de la burbuja inmobiliaria comportó la adopción de una serie de medidas poco populares, contrarias a los intereses de la ciudadanía española, que vio recortados sus derechos sociales más básicos y se volcó a las calles en ejercicio de su derecho de reunión y manifestación para protestar contra las políticas económicas del ejecutivo. El aumento drástico del número de manifestaciones tras la llegada de la crisis y la dura represión con la que los poderes públicos trataron esta escalada de la protesta demuestran, como se ha reiterado a lo largo del estudio, que toda crisis que afecta al Estado social va acompañada de una crisis del Estado democrático.

El tratamiento recibido por la protesta hasta 2015 debe ir acompañado por el término represión, sin hacer mención aún a la criminalización de la misma. Esto es así, porque hasta el presente año las nuevas formas de protesta eran duramente reprimidas, normalmente mediante la fuerza, por parte de las autoridades policiales, siempre bajo el mandato del ejecutivo. Ahora bien, es a partir de 2015 cuando se puede hablar abiertamente de criminalización de la protesta social. Hasta el momento, más allá y no por ello menos importante, de las numerosas cargas policiales contra manifestantes y alguna que otra sanción administrativa, el trato recibido por el fenómeno de la protesta social en los juzgados penales se alejaba bastante, en la mayoría de casos, de ser considerado delito, por lo que la denuncia de hechos relacionados con las nuevas formas de protesta acababa normalmente con el archivo de las actuaciones, por no apreciarse delito, o con la absolución de los acusados, considerando que las prácticas denunciadas podían constituir, como mucho, excesos consustanciales al ejercicio legítimo del derecho de manifestación en una sociedad abierta. Seguramente, y como puede deducirse del contenido del trabajo, esta desvinculación de los nuevos fenómenos de protesta del derecho penal que los mismos jueces penales habían dejado clara, esta impunidad de las nuevas formas de protesta, quizás más mediáticas que las vistas hasta el momento, fue lo que motivó al legislador a proceder a la criminalización

de la protesta social tal y como se había concebido a raíz de la crisis. Así, mediante la reforma del Código Penal y de la Ley de Protección y Seguridad Ciudadana el legislador adaptó el texto legal a las nuevas formas de protesta.

Es interesante resaltar aquí en las conclusiones que es numerosa la jurisprudencia constitucional que avala el ejercicio legítimo de la protesta en sus nuevas modalidades, por lo que, a juicio de muchos, la reforma del legislador puede vulnerar, en algunos casos, la jurisprudencia del alto tribunal. Ciertamente es que el ejercicio del derecho de reunión y manifestación suele tener lugar en la esfera pública, lo que produce conflictos con otros bienes e intereses. Es por ello que el TC recuerda que el núcleo esencial del derecho de reunión y manifestación, ligado a la libertad de expresión, debe ser respetado en todo momento, pese a poder producir, en algunos casos, molestias o pequeños perjuicios a terceros; molestias o perjuicios que en todo caso, mientras se encuentren dentro de la protección constitucional de los límites del derecho de reunión y manifestación deben ser toleradas y soportadas por el resto de la ciudadanía. Así, el legislador parece no haber tenido en cuenta en sus reformas que las conductas que pretende sancionar se desarrollan bajo la protección constitucional de un derecho fundamental; protección avalada además por numerosa jurisprudencia del alto tribunal español. Además, el mismo tribunal deja claro que para poder intervenir en contra o sancionar el ejercicio del referido derecho de manifestación deben ponerse en peligro a personas o bienes, por lo que el riesgo de que se produzca algún tipo de desorden urbano sin peligro para personas o bienes no puede implicar limitación o sanción de una manifestación.

Dicho lo anterior, y atendiendo a lo que se ha venido diciendo a lo largo del trabajo, parece quedar claro que el legislador ha pretendido, mediante las reformas descritas, sancionar conductas amparadas en el ejercicio de un derecho fundamental, sin tener en cuenta el ejercicio del mismo, excediéndose totalmente en su juicio de proporcionalidad y enviando un mensaje de desincentivación de la participación democrática directa de los ciudadanos y del ejercicio de la crítica política. Es por ello, por el efecto desaliento que se puede entrever en las sanciones que el legislador pretende imponer a aquellos que ejercitan su legítimo

derecho de manifestación, juntamente con una ambigua y poco precisa redacción de los nuevos tipos penales, que no se respetan los límites esenciales del derecho de reunión y manifestación. Es obvio, que la redacción ambigua e indeterminada que conlleva la reforma en lo relativo a los delitos contra el orden público no es algo casual, ya que mediante dicha redacción el legislador ha querido dejar abiertas las puertas a la posibilidad de sancionar cualquier tipo de pequeño exceso en el ejercicio de la protesta, es decir, no ha querido dejar sin sanción ninguna conducta relacionada con las nuevas formas de protesta, previendo sanción para conductas que van desde la resistencia pacífica hasta la ocupación temporal de inmuebles con fines reivindicativos. Por si fuera poco, el mismo legislador ha configurado el régimen de infracciones de la nueva Ley Orgánica de Protección y Seguridad Ciudadana como de si un cajón de sastre se tratara, ya que todas las conductas relacionadas con la protesta sin suficiente relevancia como para recibir un trato penal encuentran su sanción en el marco de la LOPSC.

Con el trabajo realizado ha quedado más que demostrado que las reformas del CP y de la LOPSC se han dirigido a establecer un marco punitivo y sancionador donde hacer caber las conductas que suponen un moderno ejercicio de la protesta y la crítica política, añadiéndose nuevas infracciones claramente identificables con fenómenos de protesta con el fin de conseguir, mediante su sanción, un efecto de desaliento en el resto de la ciudadanía, es decir, con el fin de desincentivar su ejercicio. Como ejemplo cabe citar la nueva infracción aparecida en la LOPSC en el art. 36.4, destinada a sancionar aquellos que obstaculicen el cumplimiento o ejecución de acuerdos o resoluciones administrativas o judiciales por parte de autoridades o funcionarios públicos, claramente identificable con actuaciones de la PAH dirigidas a impedir desahucios de personas necesitadas. El hecho de perseguir administrativamente sanciones como la que se acaba de describir se aleja de un correcto juicio de proporcionalidad y de la jurisprudencia del TC, y persigue sin duda una clara desincentivación del ejercicio de tales actos, debido a la amenaza que supone el poder recibir una multa de cuantía desorbitada para la economía de un particular. En el ámbito penal, por ejemplo, destaca, como ya se ha dicho en el oportuno apartado, la inclusión de un art. 557 ter, claramente relacionado con las ocupaciones de entidades bancarias como forma de protesta, y

en el que se prevé una sanción penal configurada bajo conceptos de difícil determinación como “perturbación relevante” para un acto, que, en contra de la citada jurisprudencia constitucional no supone un peligro ni para las personas ni para los bienes. Por todo lo dicho queda demostrado el carácter desmesurado y discrecional de las reformas legislativas comentadas, así como el incremento de la inseguridad jurídica que las mismas comportan.

6. Bibliografía.

MONOGRAFÍAS:

- ASSAMBLEA D'OKUPES DE TERRASSA. *Okupación, represión y movimientos sociales*, Diatriba Editorial, Madrid, 2000.
- DÍEZ RIPOLLÉS, J.L. *Sucintas observaciones sobre algunas decisiones del anteproyecto de Reforma del Código Penal de 2012*. Estudio crítico sobre el anteproyecto de reforma penal de 2012, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.
- LÓPEZ GONZÁLEZ, J.L. *El derecho de reunión y manifestación en el ordenamiento constitucional español*, Ministerio de Justicia e Interior, Madrid, 1995.
- OLIVER OLMO, P, et. *Burorrepresión, sanción administrativa y control social*. Bomarzo, Albacete, 2013.
- PISARELLO, G. y ASENS, J. *La bestia sin bozal. En defensa del derecho a la protesta*. Catarata, Madrid, 2014.
- TAIBO, C. *Nada será como antes*. Los Libros de la Catarata, Madrid, 2011.
- VIVES ANTÓN, T.S. “Sentido y límites de la libertad de expresión”, *La libertad como pretexto*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1995.

ARTÍCULOS EN REVISTAS:

- ALONSO RIMO, A. *El nuevo anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la seguridad (¿ciudadana?): análisis desde la perspectiva del derecho de reunión y manifestación*. Revista General de Derecho Penal, nº 21/2014, págs. 1 a 17.
- ALONSO RIMO, A., “Escraches, derecho reunión y criminalización de la protesta social, *Sobre el concepto de persona*, Teoría y derecho nº 14/2013, Tirant lo Blanch, págs. 145 a 164.
- ARAGÓN REYES, M. *Constitución y derechos fundamentales*. Quaderns de Treball, Centre d'Estudis de Drets Humans de la Universitat Autònoma de Barcelona, núm. 2, 1994.

- CUGAT MAURI, M. *La discutible bondad de la supresión del Libro III*. Cuadernos de Política Criminal, número 113, II, Época II, de septiembre de 2014, págs. 159 a 199.
- GOICOECHEA GARCIA, P. *Análisis del anteproyecto de reforma del Código Penal (I): la criminalización de la protesta social en el anteproyecto*. Análisis Jurídicos SyDH, nº 1, marzo de 2013.
- PÉREZ FRANCESC, J.L. *El derecho de reunión*. Revista Jurídica de Cataluña, nº 4/1987, Barcelona.

ARTÍCULOS EN PUBLICACIONES ELECTRÓNICAS:

- Amnistía Internacional. *España: el derecho a protestar, amenazado*. Amnesti International Publications 2014, en, https://doc.es.amnesty.org/cgibin/ai/BRSCGI/44100114.spa%20%28policing%20spain_FINAL_en%20baja%29?CMD=VEROBJ&MLKOB=32906041616.
- CANCIO MELIÁ, M. El *diario.es* de 25 de enero de 2015, *Criminalización de la protesta social*, en http://www.eldiario.es/contrapoder/criminalizacion-protستا-social_6_347225277.html
- DÍAZ RIPOLLÉS, J.L. y SÁEZ VALCÁRCEL, R. *La reforma penal y el sueño de la razón*. El País, 24 de abril de 2013, en http://elpais.com/elpais/2013/04/10/opinion/1365599490_607254.html.
- DOMÈNECH, X. *Dos lógicas de un movimiento: una lectura del 15-M y sus libros*, en <http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=4341>, 1 de agosto de 2011.
- ELVIRA PERALES, A. *Constitución Española. Sinopsis artículo 21*, en <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=21&tipo=2>, diciembre de 2003.
- FARALDO CABANA, P. *La despenalización de las faltas: entre la agravación de las penas y el aumento de la represión administrativa*. *InDret*, en <http://www.indret.com/pdf/10063.pdf>, julio 2014.

- GARCÍA AMADO, J.A. *Sobre ponderaciones y penas. A propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Penal) 161/2015, en el caso del asedio al Parlamento de Cataluña*, en <http://garciamado.blogspot.com.es/2015/04/la-sentencia-de-la-semana-sobre.html>.
- Grupo de Investigación de Problemáticas Sociales. *Análisis jurídico de la Ley Mordaza*, CNT Valencia, en <http://valencia.cnt.es/wp-content/uploads/2014/04/An%C3%A1lisis-jur%C3%ADdico-de-la-Ley-Mordaza-18-01-2015.pdf>
- Informe sobre conciliación de datos sobre ejecuciones hipotecarias y desahucios (N.35, junio 2013). *Una aproximación a la conciliación de los datos sobre ejecuciones hipotecarias y desahucios*. Boletín Información Estadística nº 35, de junio de 2013 del Consejo General del Poder Judicial, en <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Analisis-estadistico/Datos-de-la-Justicia/Conciliacion-de-datos-sobre-ejecuciones-hipotecarias-y-desahucios--N-35--junio-2013->
- LÓPEZ GONZÁLEZ, J.L. *El derecho de reunión y manifestación en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1094/8.pdf>.
- NOGUERA ALCALÁ, H. *La doble naturaleza de los derechos fundamentales*, en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1094/8.pdf>.
- Nota de prensa de 5 de marzo de 2014. *Estadística sobre Ejecuciones Hipotecarias (EH)*. Instituto Nacional de Estadística, referencia EH – 4º TRIMESTRE 2014 Y AÑO 2014, en <http://www.ine.es/daco/daco42/eh/eh0414.pdf>.
- Plataforma no somos delito. *La reforma del Código Penal: un grave retroceso en los derechos y libertades públicas*. De los atentados contra la autoridad, sus agentes y los funcionarios públicos, y de la resistencia y desobediencia y de los desórdenes públicos, págs. 45 y ss. en, http://nosomosdelito.net/sites/default/files/public_files/documentos/estudio_completo_cp.pdf, enero de 2014.

- Plataforma no somos delito. *La reforma del Código Penal: un grave retroceso en los derechos y libertades públicas*. Libro III: de las faltas y sus penas, arts. 617 a 639, págs. 54 y ss. en, http://nosomosdelito.net/sites/default/files/public_files/documentos/estudio_completo_cp.pdf, enero de 2014.
- Plataforma de afectados por la hipoteca (PAH). *Los datos del CGPJ confirman que siguen aumentando los desahucios en España*, en <http://afectadosporlahipoteca.com/2014/10/10/los-datos-del-cgpj-confirman-que-siguen-aumentando-los-desahucios-en-espana/>, octubre de 2014.
- PRECIADO DOMÈNECH, C. *El escrache como derecho fundamental*. En <http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=5874>, 14 de abril de 2013.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J. *La configuración constitucional del derecho de reunión*, en <file:///C:/Users/usuario/Downloads/Dialnet-LaConfiguracionConstitucionalDelDerechoDeReunion-1060348.pdf>.

LEGISLACIÓN Y OTROS:

- Constitución Española, de 29 de diciembre de 1978.
- Exposición de motivos de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión. Publicada en «BOE» núm. 170, de 18/07/1983. Referencia BOE-A-1983-19946.
- Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.
- *Informe Público del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas*, de 12 de enero de 2013.
- Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana (vigente hasta el 1 de julio de 2015).
- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.
- Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

- Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.

JURISPRUDENCIA:

- STC 36/1982, de 16 de junio
- STC 85/1988, de 28 de abril.
- STC 59/1990, de 29 de marzo.
- STC 66/1995, de 8 de mayo.
- STC 42/2000, de 14 de febrero.
- STC 225/2002, de 9 de diciembre.
- STC 195/2003, de 27 de octubre.
- STC 182/2004, de 2 de noviembre.
- STC 124/2005, de 23 de mayo.
- STC 110/2006, de 3 de abril.
- STC 163/2006, de 22 de mayo.
- STC 170/2008, de 15 de diciembre.
- STC 37/2009, de 9 de febrero.
- STC 38/2009, de 9 de febrero.
- STC 193/2011, de 12 de diciembre.
- Sentencia TEDH, caso *Sidiroupolos c. Grecia*, de 10 de julio de 1998.
- Sentencia TEDH, caso *Disk et Kesk c. Turquía*, de 27 de noviembre de 2012.