

**LÍMITES AL DERECHO DE LIBERTAD DE REUNIÓN PACÍFICA Y
DE ASOCIACIÓN EN EL ARTÍCULO 11 DEL CONVENIO EUROPEO
DE DERECHOS HUMANOS**

***LIMITATIONS ON THE RIGHT TO FREEDOM OF PEACEFUL
ASSEMBLY AND ASSOCIATION IN ARTICLE 11 OF THE EUROPEAN
CONVENTION ON HUMAN RIGHTS***

ALBA VILLANUEVA FERNÁNDEZ *

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 16 de enero de 2025

Asunto Bodson y otras contra Bélgica

ECLI:CE:ECHR:2025:0116 JUD003583422

SUPUESTO DE HECHO: El día 19 de octubre de 2015, la Federación General del Trabajo de Bélgica (en adelante FGTB) convocó una huelga general como protesta ante las medidas de austeridad impuestas por el gobierno federal. La huelga había sido anunciada con varias semanas de antelación. Entre las actuaciones organizadas por la FGTB en esa jornada, se incluía el bloqueo de los accesos a un centro comercial en la localidad de Herstal, en la región de Valonia, incluyendo piquetes informativos en las inmediaciones del centro comercial, cerca de la autopista A30/E40 y el puente Cheratte. A primera hora de la mañana, un grupo de manifestantes no identificados bloquearon la autopista, estableciendo barricadas con materiales diversos, que posteriormente fueron quemados. Después de 5 horas aproximadas de bloqueo, los manifestantes abandonaron la autopista, habiendo ocasionado un atasco de unos 400 kilómetros y daños en la calzada provocados por el incendio, que posteriormente se valoraron en varios miles de euros. Como consecuencia del tráfico bloqueado, un cirujano que acudía a su puesto de trabajo quedó atrapado en el colapso, y se atribuyó a este hecho la muerte de un paciente hospitalizado que requería una intervención de urgencia. A través de las imágenes de los medios de comunicación que cubrieron la noticia y redes sociales, se pudo identificar a varias personas en la protesta, incluyendo miembros del sindicato organizador, que reconocieron haber estado presentes pero que rechazaron haber participado activamente en la constitución de la

* Profesora Sustituta Interina del Área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

barricada o en el incendio. La acción del bloqueo de la autopista y del puente Cheratte no se encontraba entre las actuaciones planificadas en la acción sindical.

RESUMEN: La Sentencia de 16 de enero de 2025 del Tribunal Europeo de Derechos Humanos valora si se ha producido una restricción desproporcionada del derecho a la libertad de asamblea y asociación de los sindicalistas. El órgano sentenciador sigue la metodología habitual a la hora de poner en valor el art. 11 de la Convención Europea de Derechos Humanos. En primer lugar reconoce la interferencia que se ha producido respecto a los derechos de los demandados. En segundo lugar valora si esa interferencia tiene un sustento legal, si persigue un bien legítimo y si esa restricción era necesaria en una sociedad democrática. El Tribunal concluye que la interferencia tiene una base legal sustentada en el art. 406 del Código Penal belga y que ésta persigue un bien legítimo, como es la protección del tráfico por carretera, el orden público y la seguridad de los usuarios por vía terrestre. Según el Tribunal, la comparativa entre el corte del tráfico y los peligros creados supera el juicio de proporcionalidad. En consecuencia, no se aprecia violación del art. 11 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, ni de su art. 14, que se examina de manera subsidiaria por el carácter de sindicalista de los acusados.

ÍNDICE

1. EL CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS Y EL DERECHO DE REUNIÓN Y DE ASOCIACIÓN
2. ANÁLISIS DEL CASO. LA DOCTRINA DEL TEDH Y LA RESTRICCIÓN A LA LIBERTAD DE REUNIÓN PACÍFICA Y DE ASOCIACIÓN
3. LOS LÍMITES EN EL DERECHO A LA LIBERTAD DE REUNIÓN PACÍFICA Y DE ASOCIACIÓN
4. ATERRIZANDO LA DOCTRINA DEL TEDH EN ESPAÑA
5. REFLEXIONES FINALES

1. EL CONVENIO EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS Y EL DERECHO DE REUNIÓN Y DE ASOCIACIÓN

El Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, también conocido como Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante, CEDH) fue hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, y fue enmendado por los Protocolos adicionales números 3 y 5, de 6 de mayo de 1963 y 20 de enero de 1966, respectivamente¹. Es un tratado internacional multilateral con el que se pretende establecer un sistema para la protección internacional de los Derechos Humanos. Según su artículo 66, está abierto a la aceptación de los Estados Miembros del Consejo de Europa.

El CEDH conforma el principal marco de protección de derechos humanos en Europa e incluye un particular mecanismo de garantía. Se trata del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH), que se instituye por el artículo 19 del Convenio, como un instrumento que busca asegurar el respeto de los compromisos que aceptan los Estados Miembros después de su ratificación. El Tribunal está conformado por un Magistrado de la nacionalidad de cada Estado Miembro del Consejo de Europa, elegidos por un período de nueve años con posibilidad de renovación. La elección se realiza en la Asamblea Consultiva, por mayoría de los votos emitidos, de un listado conformado por tres candidatos propuestos por cada Estado Miembro.

El Tribunal tiene competencia para conocer de los asuntos sobre la interpretación y aplicación del Convenio. Su función no es sustituir a los tribunales nacionales en la aplicación de la legislación interna, sino verificar que esa interpretación sea compatible con el Convenio². Así pues, el Tribunal puede ser invocado cuando se ponen en juego alguno de los derechos incluidos en el CEDH, siempre que se hayan agotado las vías de recurso internas.

En este sentido, no hay que perder de vista la dualidad que existe en materia de protección de derechos humanos en la región. El sistema europeo de protección de los derechos humanos tiene un carácter dual, conformado por el CEDH, para los derechos civiles y políticos, también llamados derechos humanos de primera generación, y la Carta Social Europea, para los derechos de naturaleza económica, social y cultural, o derechos humanos de segunda generación. La esencia de esta diferencia se encuentra en los mecanismos de garantía establecidos para

¹ El Convenio fue firmado por el Ministro de Asuntos Exteriores de España el 24 de noviembre de 1977, en Estrasburgo, publicado en el BOE núm. 243, de 10 de octubre de 1979.

² Hay muchos pronunciamientos del Tribunal en este sentido. Sirva como ejemplo la STEDH de 11 de abril de 2002, asunto Angelopoulos contra Grecia (núm. 49215/99), o la STEDH Belkacem contra Bélgica de 20 de julio de 2017 (núm. 34367/14).

unos y otros³. Por tanto, no suele encargarse el TEDH de litigios laborales o de Seguridad Social, sino de derechos civiles y políticos de carácter más estrictamente individual.

En la actualidad, hay varias voces que señalan una cierta tendencia a asumir por parte del TEDH un posicionamiento activo que implicaría reconocer algunos derechos sociales, aunque inicialmente no se encuentren incluidos en el propio CEDH. Se trata de lo que parece una predisposición a la asunción del principio de indivisibilidad de los derechos humanos, algo que la Asamblea General de Naciones Unidas ya reconoció en 1979⁴, pero que a día de hoy sigue siendo conflictivo. Según el principio de indivisibilidad, los derechos civiles y políticos pueden tener implicaciones en los derechos sociales y económicos. Desde este punto de partida, no se puede descartar que interpretaciones en un derecho, tengan repercusiones en el resto de Derechos Humanos. Esto explica que la valoración de los límites de unos derechos, pueda tener implicaciones en los otros, aunque no se encuentren específicamente vinculados por ese mecanismo de protección.

En el ámbito del TEDH esta línea ha sido desarrollada a partir de la Sentencia Airey contra Irlanda⁵, que algunos autores identifican como el inicio del reconocimiento de derechos sociales por parte del TEDH, no reconocidos específicamente en el CEDH. En última instancia, esto nos llevaría a plantearnos si el TEDH puede contribuir a un incremento de la igualdad social en Europa (García Manrique, 2018). En materia laboral concretamente, Rodríguez Cardo (2022) señala los artículos del CEDH que el TEDH ha utilizado para elaborar una línea de interpretación en el ámbito social son: el artículo 8 sobre el “derecho al respeto a la vida privada y familiar”, el artículo 9 sobre la “libertad de pensamiento, de conciencia y de religión” y el artículo 10 sobre “libertad de expresión”.

Este proceso tiene paralelismos con el que se ha producido en el seno de la Unión Europea. Si bien las Comunidades Europeas fueron creadas con una clara inclinación económica, dirigida por la constitución de un “mercado común” en donde las libertades económicas de libre establecimiento y libre prestación de servicios pasaban a considerarse derechos fundamentales en el espacio europeo, en el seno de la Comunidad Europea se han ido abordando progresivamente aspectos laborales y sociales, inicialmente excluidos de protección. Hoy en día el

³ García Manrique, R. (2018) “La cosa sin la palabra: los derechos sociales en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Revista Española de Derecho Europeo*, 66, pp. 55-83; Rodríguez Cardo, I. A. (2022) “Jurisprudencia reciente del TEDH en material laboral y de seguridad social (2020-febrero de 2023)”, *Foro, Nueva época*, (25)1, pp. 281-316.

⁴ Resolución 32/130 de 16 de diciembre de 1977 de la Asamblea General de Naciones Unidas, sobre los “Distintos criterios y medios posibles dentro del sistema de las Naciones Unidas para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

⁵ Sentencia TEDH Airey contra Irlanda de 9 de octubre de 1979, núm. 6289/73.

Derecho comunitario abarca prácticamente toda la relación de trabajo, incluyendo la dimensión colectiva (García Murcia y otros, 2017⁶). En la Unión Europea es especialmente relevante esta evolución hacia la diligencia debida, como un proceso de apropiación de los Derechos Humanos multinivel, poniendo en el centro la necesidad de determinar, prevenir, eliminar y mitigar los efectos que puedan tener las actividades empresariales sobre los Derechos Humanos (Soler Arrebola, 2023⁷).

Si bien el CEDH no incluye derechos de carácter social, hay una excepción. Se trata del artículo 11, que es el único derecho social previsto expresamente en el Convenio (Rodríguez Cardo, 2022), bajo la rúbrica “libertad de reunión y de asociación”. Según García Manrique (2018), el caso de la libertad sindical, así como los derechos conexos de la negociación colectiva y la huelga, conforman un ámbito especial dentro de los derechos sociales, porque no responde al modelo de los derechos de prestación. En otras palabras, la libertad sindical es igual para todos los ciudadanos, independientemente de su capacidad económica, lo que justificaría su inclusión excepcional en el Convenio.

El artículo 11 del CEDH protege la libertad de reunión pacífica y la libertad de asociación, incluyendo la protección de los intereses de los afiliados sindicales mediante acciones colectivas. La protección va más allá de actividades sindicales, conduciéndose al más amplio concepto de acción colectiva (Sánchez Trigueros, 2018⁸). Por esto motivo es común encontrar pronunciamientos del TEDH en relación al artículo 11 que no necesariamente tienen un fundamento eminentemente social en cuanto a los actores. Es decir, no siempre el actor en los casos relacionados con el artículo 11 es una persona afiliada a un sindicato. De hecho, es habitual encontrar sentencias en donde se pone en valor el artículo 11 en casos de manifestaciones que no tienen carácter laboral, organizadas por otro tipo de actores con intereses diversos, como el respeto al medioambiente o protestas de corte político. El ejemplo paradigmático es el caso *Navalnyy contra Rusia*⁹, en donde se discute el respeto al artículo 11 en un contexto de protestas políticas contra las elecciones presidenciales rusas. Otro ejemplo lo encontramos

⁶ García Murcia, J.; Castro Argüelles, M.A.; Escribano Gutiérrez, J.; Llamas Sánchez, M.; Nieves Nieto, N.; Rodríguez Cardo, I.A. (2017) “La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en materia laboral y social: del concepto de trabajador al ejercicio de derechos de acción colectiva”, *Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 8(15), pp. 115-141.

⁷ Soler Arrebola, J. (2023) “Instrumentos multinivel para la eliminación del trabajo forzoso: especial referencia al ámbito empresarial”, *Temas Laborales*, 168, pp. 415-445.

⁸ Sánchez Trigueros, C. (2018) “El despido disciplinario en el Tribunal Europeo de derechos humanos”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 214, pp. 191-231.

⁹ STEDH *Navalnyy contra Rusia* de 15 de noviembre de 2018, núm. 29580/12.

en la STEDH *Galstyan contra Armenia*¹⁰, en donde el demandante participaba en unas protestas organizadas por el partido de oposición contra el Gobierno.

Hasta el momento, la mayoría de los pronunciamientos del TEDH en torno al artículo 11 se refieren al derecho de organización como un derecho individual, pero no como un derecho colectivo. Dorssemont (2010¹¹) realiza un estudio de la jurisprudencia del Tribunal en este sentido durante el período 1975-2009. De su análisis se desprende un comportamiento reactivo por parte del Tribunal al reconocimiento de la dimensión colectiva del derecho de organización. Aunque también se acepta que el sustrato social del artículo es innegable, en tanto en cuanto en muchos casos se busca la protección de los intereses de los trabajadores, y el derecho de participación individual va de la mano. La realidad es que en los pronunciamientos más recientes del TEDH, como el que se trae a colación en este comentario, el derecho de reunión y asociación se cuestiona como un derecho individual y no colectivo, a pesar de que hay un grupo de acusados pertenecientes a un mismo sindicato (la FNMT) y a pesar de que uno de los argumentos que se utiliza es que el gobierno discrimina en las penas impuestas a aquellos individuos por su pertenencia a una organización sindical.

Un aspecto a tener en cuenta es que el artículo 11 solo protege el derecho a la libertad de “reunión pacífica”. En la Sentencia del caso *Navalnyy contra Rusia*¹², el Tribunal tuvo la oportunidad de justificar que la protección del artículo 11 no se aplica a las reuniones en las que los organizadores y los participantes tienen intenciones violentas. La garantía de protección del artículo 11 es para todos los manifestantes, con la excepción de aquellos que incitan a la violencia o niegan los fundamentos de una sociedad democrática.

El TEDH ya ha examinado alguna situación en la que los manifestantes inicialmente pacíficos habían sido contaminados por actos violentos cometidos por algunos manifestantes, ya sea por individuos que con intenciones violentas se unen a la manifestación o que aprovecharan la oportunidad para cometer los actos violentos. Tal es el caso de la Sentencia *Laurijsen y otros contra Países Bajos*, en donde se concluye que una persona no deja de poner en juego su derecho a la libertad de reunión pacífica por el hecho de que otras personas cometan actos violentos durante la manifestación. El que otras personas ajenas a la organización

¹⁰ STEDH *Galstyan contra Armenia* de 15 de febrero de 2008, núm. 26986/03.

¹¹ Dorssemont, F. (2010) “The right to form and to join trade unions for the protection of his interests under article 11 ECHR. An attempt “to digest” the case law (1975-2009) of the European Court on Human Rights”, *European Labour Law Journal*, 1(2), pp. 185-235.

¹² Vid. 9, STEDH *Navalnyy*, párrafos 147-153.

se unan a la manifestación no puede implicar la supresión del derecho a la libertad de reunión pacífica¹³.

El derecho de huelga del artículo 11 del Convenio no tiene carácter absoluto. El apartado 2 del artículo 11 establece las condiciones en las que se pueden establecer restricciones a la libertad de reunión pacífica y libertad de asociación. Estas restricciones deben ser interpretadas incluyendo medidas adoptadas tanto antes como durante la reunión.

Según la guía en la aplicación del artículo 11 de la Convención Europea de Derechos Humanos¹⁴, hay dos tipos de restricciones a la libertad de reunión: el primer tipo hace referencia a las condiciones del ejercicio del derecho a la libertad de reunión, que afectan especialmente a los organizadores de la reunión; el segundo tipo de restricciones incluyen medidas como la dispersión de la reunión, el arresto a los participantes y/o las subsecuentes sanciones penales, que afectan principalmente a los participantes en la reunión.

En cualquier caso, una restricción al derecho a la libertad de reunión debe estar justificada. Y según el apartado segundo del artículo 11, lo está si así está prescrita por ley, si persigue uno o varios intereses legítimos y si es necesaria para el mantenimiento de una sociedad democrática.

2. ANÁLISIS DEL CASO. LA DOCTRINA DEL TEDH EN RELACIÓN CON LA RESTRICCIÓN A LA LIBERTAD DE REUNIÓN PACÍFICA Y DE ASOCIACIÓN

La Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos *Bodson* y otras contra Bélgica, de 16 de enero de 2025, núm. 35834/22, objeto de este comentario refleja la doctrina del TEDH en relación con la restricción a la libertad de reunión pacífica y la libertad de asociación. Una cuestión clave en el caso es el hecho de que el bloqueo de la autopista no formaba parte de las actuaciones anunciadas desde la organización de la huelga del día 19 de octubre de 2015. El bloqueo de la autopista ni fue anunciado ni fue autorizado por el sindicato que organizaba la protesta.

De los hechos descritos se abrieron tres procedimientos separados. El primer procedimiento fue por los daños y el incendio provocado, que fue desestimado porque no se pudo identificar de manera directa a los autores materiales de los daños. El segundo, por homicidio involuntario, se abandonó ante la imposibilidad de establecer una relación directa entre el bloqueo y la muerte de un paciente cuya

¹³ STEDH *Laurijsen y otros* contra Países Bajos de 21 de noviembre de 2023, núm. 56896/17, párrafo 58.

¹⁴ European Court of Human Rights, “Guide on Article 11 of the European Convention on Human Rights. Freedom of assembly and association”, actualizada a 31 de agosto de 2024.

operación hubo de ser pospuesta. Finalmente se condenó a los demandantes en base al artículo 406 del Código Penal belga, que sanciona la “obstrucción malintencionada del tráfico”, determinando que el bloqueo causó tanto una obstrucción como un daño potencial. Si bien el bloqueo de la autopista no fue decidido ni organizado por la FGTB, a las personas afiliadas al sindicato se le impusieron sanciones superiores que a las del resto de las personas condenadas.

La sentencia organiza su argumentación sobre el fondo del asunto siguiendo la estructura habitual cuando se trata de valorar una posible vulneración del artículo 11 del Convenio. En primer lugar se analiza si la aplicación del artículo 406 del Código Penal en el caso supone una interferencia al ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica. El Tribunal concluye afirmativamente, entendiendo que esa conducta supone una limitación a la libertad reconocida en el artículo 11. En segundo lugar, cuestiona si una restricción de este tipo está justificada, tal y como se establece en el apartado segundo del artículo 11. Para ello, ordena las ideas de la siguiente forma:

En primer lugar, valora si la interferencia tiene un sustento legal. En el artículo del Código Penal belga antes reseñado se sanciona la “obstrucción malintencionada del tráfico”. El tribunal nacional valoró en este caso que el bloqueo causó tanto una obstrucción como un daño potencial. Por lo tanto, sí existe un sustento legal a la interferencia de la libertad de reunión pacífica (párrafos 85-87).

En segundo lugar se analiza si esa interferencia que tiene un sustento legal persigue un bien legítimo. El análisis de este aspecto concluye positivamente, en tanto en cuenta en el caso analizado, el interés legítimo se sitúa en la “defensa del orden” y la “protección de los derechos y libertades ajenos” (párrafos 88-89).

En tercer y último lugar se revisa si la interferencia era necesaria en una sociedad democrática (párrafos 90-94). Para valorar la proporcionalidad de la medida hace uso de elementos que ya se habían analizado en la jurisprudencia del órgano sentenciador, en concreto en el caso *Navalnyy* contra Rusia. Para ello centra la argumentación en determinar la existencia de una autorización, la conducta de los solicitantes y de las autoridades durante la concentración, y las sanciones impuestas a los solicitantes¹⁵.

En relación a la autorización (párrafos 95 y 96), el Tribunal evidencia el hecho de que si bien las acciones relacionadas con la huelga del 19 de octubre de 2015 habían sido anunciadas públicamente, el bloqueo de la autovía a la

¹⁵ Vid. 9, STEDH *Navalnyy* contra Rusia, párrafo 128.

altura del puente Cheratte no había sido comunicada previamente ni disponía de autorización.

Respecto a la conducta de los solicitantes y de las autoridades durante la concentración, la valoración del TEDH se estructura en torno a tres elementos: en primer lugar, la obstrucción del tráfico no se produce después de un acontecimiento repentino que justifique la actuación; en segundo lugar, las acciones de los manifestantes buscaban bloquear físicamente otra actividad que no tenía un vínculo directo con el objeto de la protesta, es decir, las medidas de austeridad decididas por el gobierno en ese momento; y en tercer lugar, no se puede demostrar que el bloqueo fuera el único medio necesario para hacer valer sus reivindicaciones (párrafos 97 a 114).

Por último, sobre las sanciones impuestas a los solicitantes, el Tribunal considera que cuando los manifestantes perturban intencionadamente la vida cotidiana y las actividades lícitas de otras personas, pueden considerarse “actos reprobables” siempre que excedan el ejercicio normal de la libertad de reunión pacífica. Un comportamiento así puede justificar la imposición de sanciones y puede comprender la naturaleza penal. En este mismo sentido ya se había manifestado el TEDH, como en el caso Kudrevicius y otros contra Lituania¹⁶.

En el caso concreto, los solicitantes no habían sido condenados por organizar una huelga ni por haber expresado sus opiniones, sino por haber sido asociados a un bloqueo de la circulación que provocó una situación potencialmente peligrosa y que es perseguida por el Código Penal. Fue probado que los solicitantes se encontraban en el lugar de los hechos, que eran plenamente conscientes de la situación del bloqueo, y que por su inacción consciente y voluntaria se aportó una ayuda esencial a la perpetuación de la infracción. Asimismo se remarca el papel preponderante de determinados participantes, por sus responsabilidades sindicales. En la misma línea, el TEDH subraya que el hecho de que los solicitantes no participaran personalmente en la comisión de los actos violentos, ni incitado los actos de bloqueo de la autopista no puede concluir con la ausencia de comportamiento “reprobable” en sentido de reiterada jurisprudencia¹⁷.

En segundo lugar, la violación alegada del artículo 14 de la Convención combinado con el artículo 11. Este argumento está motivado por el hecho de que algunos de los acusados forman parte del sindicato que organizaba las protestas, y que han recibido una mayor severidad en las penas por este motivo. Según los acusados, la severidad de las penas se aplica por su afiliación sindical y que su condena supone una discriminación respecto a los otros acusados. En este ámbito,

¹⁶ STEDH Kudrevicius y otros contra Lituania de 15 de octubre de 2015, núm. 37553/05, párrafo 173.

¹⁷ Vid. 9, STEDH Navalnyy contra Rusia, párrafo 174.

el TEDH no entiende que se haya producido tal discriminación en tanto en cuanto el tribunal nacional ha determinado que no impone la diferencia de penas por el hecho de pertenencia a un sindicato, sino por el rol específico que cada uno de los inculpados ha jugado en la comisión de los hechos.

Por último, es necesario hacer un comentario específico respecto al uso de la sanción penal. Según el TEDH, el Derecho Penal debería ser excepcional (párrafo 121). Sin embargo, existe un amplio margen de apreciación al Estado en esta materia. La calificación jurídica del corte de la circulación en una autovía pública es muy variable entre los Estados parte en el convenio, que va desde una infracción penal en algunos Estados hasta una infracción administrativa en otros.

3. LÍMITES EN EL DERECHO A LA LIBERTAD DE REUNIÓN PACÍFICA Y DE ASOCIACIÓN

La sentencia analizada en este comentario reproduce la doctrina del TEDH en relación al derecho a la libertad de reunión, que en el CEDH se configura como un derecho que no es absoluto. Una interferencia al derecho de libertad de reunión supondrá un incumplimiento del artículo 11 del Convenio salvo que cumpla el triple requisito:

En primer lugar, debe estar prescrita en una ley. El Tribunal ha interpretado que esta mención no se refiere solamente a que las medidas impugnadas deban tener una base legal en el ordenamiento jurídico nacional, sino que también se refiere a la calidad de la ley en cuestión, debiendo ser accesible al interesado y previsible en cuanto a sus efectos¹⁸. Si bien esto es cierto, el Tribunal ha interpretado con cierto margen el hecho de que las consecuencias de una acción determinada no sean previsibles con total certeza, pues esto no es posible¹⁹. En la Sentencia Galstyan contra Armenia, de 15 de febrero de 2008, el TEDH analiza si la interferencia al derecho de libertad de reunión está justificada en el contexto de una condena por perturbar el orden público y la paz de los ciudadanos tomando como base un artículo que condena el vandalismo menor. En el caso, un grupo de personas, entre las que se encontraba el demandante, bloqueó una avenida en Yerevan (Armenia) en el contexto de unas protestas organizadas por el partido de oposición en el Gobierno. El demandante fue condenado por este hecho a un delito de vandalismo menor por haber puesto en riesgo el orden público, a través de un artículo que está pensado para agresiones verbales a otra persona en público, aunque incluye una mención *inter alia* a otras actuaciones similares que alteren el orden público. El Tribunal concluye que las ofensas al orden público son muy amplias, y que una mención a “otras alteraciones similares de orden

¹⁸ Vid. 9, STEDH Navalnyy contra Rusia, párrafos 108-110.

¹⁹ STEDH Galstyan contra Armenia, de 15 de febrero de 2008 (núm. 26986/03), párrafo 106; STEDH Primov y Otros contra Rusia, de 13 de octubre de 2014 (núm. 1739/06), párrafo 125.

público” cumple con los requisitos de legalidad de una interferencia al derecho de libertad de reunión tal y como se prescribe en el artículo 11 del Convenio.

En segundo lugar, debe perseguir uno o varios intereses legítimos, que se enumeran en el apartado segundo del artículo 11. Según la guía en la aplicación del artículo 11 de la CEDH, “la defensa del orden” y “la protección de los derechos y libertades ajenos” en concreto suelen ser interpretados de manera estrecha²⁰. En el caso *Navalny contra Rusia*, el Tribunal no aceptó el propósito de “la defensa del orden” en un acto en el que la reunión no causó ninguna molestia²¹.

En tercer lugar debe superar el juicio de permanencia en una sociedad democrática. Según la guía en la aplicación del artículo 11 de la CEDH, en este requisito se reconoce un cierto margen de apreciación, en donde se tienen que valorar las circunstancias del caso en concreto²².

El cuestionamiento de la superación del juicio de permanencia en una sociedad democrática ha traído un interesante pronunciamiento del Tribunal afectando directamente a España. Se trata de la Sentencia Central Unitaria de Trabajadores/as contra España²³. El caso analiza si la prohibición de realizar una manifestación por un sindicato el día 1 de mayo de 2020, en las primeras etapas del COVID-19, supone una interferencia con el artículo 11 del Convenio. El órgano sentenciador sigue la estructura argumentativa clásica en la valoración de la interferencia del artículo 11, basada en los tres aspectos: en primer lugar, si la interferencia era legal; en segundo lugar, si perseguía un interés legítimo; y por último, si era necesaria en una sociedad democrática. El análisis de la interferencia de la medida en un contexto de necesidad en una sociedad democrática es especialmente interesante en este caso. Estructura su argumentación en torno al margen de apreciación que las autoridades nacionales tenían en el caso concreto, si había una necesidad social apremiante, que en el caso se configura la necesidad social de la protección de la salud individual y pública, y la proporcionalidad de la interferencia. El TEDH concluye que debido al excepcional contexto que se vivía en las primeras etapas de la pandemia, las autoridades se mantuvieron en un equilibrio entre el interés legítimo de la “protección de la salud” y la “protección de los derechos y libertades ajenos” por un lado, y la libertad de reunión por otro. De su análisis, la interferencia al artículo 11 en este caso era “necesaria en una

²⁰ Vid. 14, párrafos 61 a 66.

²¹ Vid. 9, *STEDH Navalny contra Rusia*, párrafos 124-126.

²² Vid. 9, párrafos 67-69; *STEDH Barranco contra Francia*, 2009., párrafo 42; *STEDH Galstyan contra Armenia*, 2007, párrafo 114.

²³ *STEDH Central Unitaria de Trabajadores/as contra España*, de 17 de enero de 2025 (núm. 49363/20).

sociedad democrática”, por lo que no considera el Tribunal que se haya producido ninguna violación de su contenido.

Del resultado de este análisis se determinará si efectivamente la restricción a la libertad de reunión cumple los requisitos del apartado segundo del artículo 11 del CEDH, y por lo tanto estaba justificada, o si por contra ha sobrepasado estos límites y supone una violación del derecho de libertad de reunión.

En lo que respecta a la sentencia objeto de análisis merece especial atención la sanción impuesta, en tanto en cuanto tiene implicaciones de carácter penal. En la actualidad existe una creciente tendencia a criminalizar en nombre de la seguridad pública reuniones y actos de protesta. Según la guía en la aplicación del artículo 11 de la Convención Europea de Derechos Humanos, cuando la sanción impuesta tiene naturaleza penal, requiere una justificación particular, sobre todo cuando la sanción impuesta implica sentencia de prisión en un contexto de conductas no violentas²⁴.

Si la acción de reunión fue interrumpida sobre la base de que no existía autorización, la proporcionalidad de la medida pone el foco en la conducta de las autoridades en el sitio de la reunión, y no solo en la pena impuesta a los participantes en la manifestación. La actuación por parte de las autoridades debe ser compatible con la esencia del derecho de libertad de reunión. En el caso analizado las autoridades mantuvieron una actitud pasiva, y en ningún momento actuaron para agilizar la liberación de la ocupación de la carretera.

Por último, el resultado de la sentencia es especialmente significativo si se compara con un caso similar, que fue juzgado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante TJUE). El asunto es el C-112/00, en donde se valora una decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 30, 34 y 36 del Tratado CE (actualmente artículos 28, 29 y 30

CE tras su modificación), en relación con el artículo 5 del Tratado CE (actualmente artículo 10 CE), y sobre los requisitos de la responsabilidad de un Estado miembro como consecuencia de los daños causados a los particulares por las infracciones del Derecho comunitario. El asunto parte de un litigio entre Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge y la República de Austria en relación a la autorización de una concentración en la autopista del Brenner que provocó un bloqueo total de la circulación durante cerca de treinta horas. La concentración fue convocada por la asociación Transitforum Austria Tirol, que busca la protección medioambiental de la región de los Alpes. Como consecuencia de la concentración, la autopista Brenner estuvo bloqueada desde la mañana del 12 de junio de 1998 hasta las primeras horas de la tarde del día

²⁴ Vid 9, párrafos 82-85.

13 de junio de 1998. En este contexto, la empresa de transportes internacionales Schmidberger, parte activa en esta demanda, interpuso recurso para que la República de Austria le pagara una indemnización en concepto de daños y perjuicios ante la imposibilidad de que cinco de sus camiones utilizaran la autopista. El TJUE entra a valorar si el principio de libre circulación de mercancías del art. 5 del Tratado prevalece sobre los derechos fundamentales como la libertad de expresión y la libertad de reunión, que se garantizan en los artículos 10 y 11 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

En este caso se concluye que los manifestantes habían solicitado una autorización; en donde el obstáculo a la libre circulación de mercancías estaba limitado geográficamente; en donde la manifestación no tenía como objeto obstaculizar el comercio particularmente; en donde se habían llevado a cabo diversas actuaciones de información y difusión de la actividad para limitar las posibles perturbaciones que se pudieran producir en la circulación; y en donde la manifestación no había generado un clima general de inseguridad que tuviera un efecto disuasorio sobre los flujos comerciales en su conjunto. Teniendo en cuenta estas condiciones, la prohibición de la manifestación por parte de las autoridades nacionales habría supuesto una injerencia inaceptable en los derechos de los manifestantes a la libertad de reunión pacífica y una restricción excesiva.

4. ATERRIZANDO LA DOCTRINA DEL TEDH EN ESPAÑA

El derecho a la reunión y a la manifestación se reconoce en la Constitución Española como un derecho fundamental en el artículo 21. El Tribunal Constitucional lo ha definido como una manifestación colectiva de la libertad de expresión con el que se canaliza el principio democrático de la participación en un Estado social y democrático de Derecho, que tiene carácter individual en cuanto a sus titulares, pero colectivo en su ejercicio. En su configuración aparecen un elemento subjetivo -la agrupación de personas-, un elemento temporal -de duración determinada-, un elemento finalista -que la finalidad sea lícita- y un elemento real u objetivo -el lugar de celebración-²⁵.

En España, el derecho a la reunión y a la manifestación no es un derecho absoluto, y pueden establecerse límites a su ejercicio, ya estén previstos de manera específica en la constitución, o necesarios por su colisión con otros

²⁵ SSTC 85/1988, de 28 de abril, FJ 2; 66/1995, de 8 de mayo, FJ 3; 196/2002, de 28 de octubre, FJ4; 284/2005, de 7 de noviembre, FJ 3; 90/2006, de 27 de marzo, FJ 2 a); 170/2008, de 15 de diciembre, FJ 3; 38/2009, de 9 de febrero, FJ 2; 193/2011, de 12 de diciembre, FJ 3; 172/2020, de 19 de noviembre 2020, FJ 6; Sevilla Duro, M. A. (2024) “Revisitando los límites al ejercicio del derecho de reunión: tres supuestos recientes”, *Revista General de Derecho Constitucional*, 41, pp. 191-227.

valores constitucionales. En cualquier caso los límites deben motivarse y deben ser necesarios atendiendo al principio de proporcionalidad²⁶.

Los límites, modulaciones o incluso la prohibición del derecho de reunión deben basarse en razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes. La STC

66/1995 ya ha establecido que el mantenimiento del orden en la restricción al derecho de reunión tiene que leerse en sentido material en lugares de tránsito público, y no al “orden como sinónimo de respeto a los principios y valores jurídicos y metajurídicos que están en la base de la convivencia social y son fundamento del orden social, económico y político”²⁷. Asimismo, no basta la mera sospecha, sino que debe contarse con datos objetivos suficientes con los que cualquier persona en una situación normal llegaría racionalmente a la conclusión de que la concentración, con toda certeza, impedirá el desarrollo normal de la convivencia ciudadana.

En el caso concreto de la ocupación de calzadas por el ejercicio del derecho de reunión, el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de reflejar en múltiples pronunciamientos que en una sociedad democrática, “el espacio urbano no es solo un ámbito de circulación, sino también un espacio de participación”²⁸. Una limitación de este tipo podrá establecerse solo en supuestos muy concretos.

En este sentido entra a colación la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, en vigor desde el año 2015. La norma incrementa las infracciones y aumenta las sanciones que afectan al derecho de reunión y manifestación en lugares públicos. Ha sido criticada, entre otras cosas, por la desproporción de las sanciones que se incluyen (Ara Catoira, 2021²⁹) y porque esas sanciones no se formulan desde el principio de taxatividad, generando inseguridad jurídica y un efecto desalentador respecto del ejercicio del derecho fundamental de reunión (Balaguer Callejón, 2020³⁰). La STC 172/2020 de 19 de noviembre de 2020, resuelve un recurso de inconstitucional en el que se avala la constitucionalidad de la norma conocida por sus críticos como “ley mordaza”. La sentencia reconoce que alguna de las redacciones de las sanciones incorporadas en el artículo 37 de la Ley pueden producir un efecto desalentador en el ejercicio

²⁶ SSTC 195/2003, de 27 de octubre, FJ 7; 24/2015, de 16 de febrero, FJ 4.

²⁷ STC 66/1995, de 8 de mayo, FJ 3.

²⁸ SSTC 172/2020, de 19 de noviembre, FJ 6; 59/1990, de 29 de marzo, FJ 8; 66/1995, de 8 de mayo, FJ 3; 90/2006, de 27 de marzo, FJ 2 c), y 193/2011, de 12 de diciembre, FJ 4.

²⁹ Aba Catoira, A. (2021), “El Tribunal Constitucional avala la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana (“ley mordaza”): comentario de la STC 172/2020, de 19 de noviembre”, *Legebilzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revisa del Parlamento Vasco*, 2, pp. 172-189.

³⁰ Balaguer Callejón, M.L. (2020). Voto particular a la sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 3896-2015.

del derecho de reunión o manifestación, por lo que establece la interpretación adecuada de la norma para garantizar su constitucionalidad.

Cabría plantearse si el uso de la Ley de Seguridad Ciudadana podría superar el juicio de permanencia en una sociedad democrática que el TEDH siempre incorpora en su análisis sobre una posible vulneración del artículo 11 CEDH. Si bien el análisis debería realizarse a un caso concreto que sobrepasa las posibilidades de este comentario, las dudas sobre el cumplimiento del principio de taxatividad y seguridad jurídica de las sanciones incluidas en el artículo 37 de la Ley de Seguridad Ciudadana podría plantear, como mínimo, dudas sobre su compatibilidad con el juicio de proporcionalidad en la vulneración al artículo 11 del CEDH.

5. REFLEXIONES FINALES

En la base de las sociedades democráticas, el derecho de reunión y manifestación es esencial para la construcción del pluralismo político. El establecimiento de límites a este derecho sin que generen un efecto desalentador en el ejercicio legítimo de los derechos es un reto. El TEDH sigue manteniendo una línea restrictiva respecto al reconocimiento del derecho a la libertad de reunión cuando afecta al tráfico rodado, de la que la STEDH Bodson y otros contra Bélgica es un ejemplo. La línea argumentativa de este pronunciamiento reconoce un amplio margen de maniobra a los estados para restringir la libertad de reunión en nombre de la seguridad pública, lo que en la práctica implica apoyar la represión de la movilización colectiva organizada. En el caso se utiliza el derecho penal para limitar el derecho de reunión en nombre de la seguridad. Lo que está en juego es la clásica tensión entre la libertad y la seguridad.

El caso expone algunos argumentos con los que la balanza se inclina hacia la seguridad más que a la defensa de la libertad en sí.

Los demandados no iniciaron ni construyeron físicamente las barricadas, sino que la responsabilidad se extiende a ellos porque se encontraban presentes en la protesta. No son acusados, por tanto de ningún acto violento. Y sin embargo, se aplica la responsabilidad penal. El Tribunal pasa por alto las recomendaciones de limitar o reducir la responsabilidad penal en las condenas que impliquen una restricción de la libertad de reunión, y obvia el efecto desalentador en el ejercicio legítimo de los derechos que este recurso tiene. Y esto es especialmente problemático en un contexto de reciente expansión del derecho penal como herramienta para garantizar la seguridad ciudadana.

Un dato fundamental es que las autoridades tuvieron una actitud pasiva en todo el proceso de protesta. La responsabilidad penal que se determina culpabiliza en realidad el hecho de no haber prevenido activamente la situación,

mencionando expresamente el papel en la organización sindical de algunos de ellos. El TEDH no entiende que se haya producido una discriminación indirecta en la responsabilidad de los acusados por su pertenencia a un sindicato, porque el órgano sentenciador belga que había analizado el caso establece las penas en base a los actos realizados por cada uno de los acusados y no por su papel en la organización. Sin embargo, la realidad es que sí se utiliza el argumento del papel que juegan en la concentración como sindicalistas, por su influencia a la hora de que el grupo accediera a la obstrucción de la carretera. Es complejo no identificar que la severidad de la sanción parece estar relacionada con el papel que ostentan en el sindicato algunos de los acusados. Lo que se desprende de este pronunciamiento es que el liderazgo en los movimientos sociales, aunque sea informal, incrementa la responsabilidad de los organizadores y justifica una represión más severa. Y en ese caso, es difícil no reconocer una vulneración al artículo 14 de la Convención, que prohíbe la discriminación en el goce de los derechos y libertades reconocidos.

La libertad y la seguridad son necesarias en una sociedad democrática. La búsqueda del equilibrio entre ambas contribuye a la legitimidad de un sistema democrático y de derecho. El derecho a la libertad de reunión y la protesta tienen un potencial transformador innegable, elementos clave en la participación ciudadana y la formación de opinión pública. Sin embargo, cabe preguntarse si es posible retener ese potencial transformador en un sistema en el que continuamente se contribuye a su penalización.