



MINISTERIO  
DE JUSTICIA

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO  
DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE CONSTITUCIONAL Y  
DERECHOS HUMANOS  
ÁREA DE DERECHOS HUMANOS

*Traducción realizada por Jordi Estevez-García Reo siendo tutor el profesor Luis Miguel González de la Garza, en virtud del Convenio suscrito por la Universidad Nacional de Educación a Distancia, el Ministerio de Justicia y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)*

*El TEDH y el Ministerio de Justicia no se hacen responsables del contenido o calidad de la presente traducción*

## GRAN SALA

### ASUNTO NAVALNYY c. RUSIA

*(Demandas nº 29580/12 y otras 4 - véase la lista adjunta)*

SENTENCIA

ESTRASBURGO

15 de noviembre de 2018

*Esta sentencia es firme en virtud del artículo 44, apartado 2, del Convenio. Puede ser objeto de revisión editorial.*





### **En el caso Navalnyy v. Russia,**

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, reunido en Gran Sala compuesta por:

Guido Raimondi, *presidente*,  
Angelika Nußberger,  
Linos-Alexandre Sicilianos,  
Ganna Yudkivska,  
Robert Spano,  
Ledi Bianku,  
André Potocki,  
Aleš Pejchal,  
Faris Vehabović,  
Dmitry Dedov,  
Armen Harutyunyan,  
Georges Ravarani,  
Pauliine Koskelo,  
Tim Eicke,  
Jolien Schukking,  
Péter Paczolay,  
Lado Chanturia, *jueces*,  
y Søren Prebensen, *secretario adjunto de la Gran Sala*

Tras haber deliberado en Sala el 24 de enero y 19 de septiembre de 2018, dicta la siguiente sentencia, adoptada en dicha fecha:

### **PROCEDIMIENTO**

1. El asunto tiene su origen en cinco demandas (núm. 29580/12, 36847/12, 11252/13, 12317/13 y 43746/14) presentadas contra la Federación de Rusia, una de las cuales fue presentada por un nacional de ese Estado, M. Aleksey Anatolyevich Navalnyy ("el demandante"), presentó sendas demandas ante el Tribunal el 14 de mayo de 2012, el 28 de mayo de 2012, el 30 de noviembre de 2012, el 14 de enero de 2013 y el 6 de junio de 2014, respectivamente, en virtud del artículo 34 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales ("el Convenio").

2. El demandante estuvo representado por los señores O. Mikhaylova, K. Terekhov, A. Maralyan y K. Moskalenko, abogados en Moscú. El Gobierno ruso ("el Gobierno") estuvo representado por el representante de la Federación Rusa ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, primero el Sr. G. Matyushkin y posteriormente el Sr. M. Galperin, que le sucedió.



3. El demandante consideró que su detención en siete ocasiones, mientras participaba en actos públicos, violaba su derecho a la libertad de reunión pacífica y su derecho a la libertad. Afirmó que los arrestos, las detenciones y los procedimientos administrativos contra él tenían como objetivo obstruir su derecho a la libertad de reunión por motivos políticos. Por último, alegó que sus juicios administrativos ante los tribunales nacionales no habían respetado las garantías de un juicio justo.

4. El 28 de agosto de 2014, las peticiones fueron comunicadas al Gobierno. Cada una de las partes presentó observaciones escritas sobre las presentadas por la otra.

5. Los recursos fueron asignados a la Sección Tercera del Tribunal (artículo 52 § 1 del Reglamento del Tribunal). Una Sala de dicha Sección, compuesta por Luis López Guerra, presidente, Helena Jäderblom, Helen Keller, Dmitry Dedov, Branko Lubarda, Pere Pastor Vilanova, Alena Poláčková, magistrados, y Fatoş Aracı, secretario adjunto de la Sección, dictó sentencia el 2 de febrero de 2017. El Tribunal se adhirió por unanimidad a las solicitudes y las declaró admisibles. Consideró, también por unanimidad, que se había producido una violación del artículo 11 del Convenio en relación con cada uno de los siete episodios denunciados, del artículo 5 § 1 en relación con las siete detenciones y los dos períodos de prisión preventiva, y del artículo 6 § 1 en relación con seis de los juicios administrativos, pero no en relación con el relativo a los hechos del 5 de marzo de 2012. Consideró, de nuevo por unanimidad, que no era necesario examinar las otras denuncias en virtud del artículo 6, la denuncia de violación del artículo 14 y la denuncia de violación del artículo 18 en relación con el artículo 11. Por cuatro votos a favor y tres en contra, concluyó que no era necesario examinar la denuncia de violación del artículo 18 en relación con el artículo 5 del Convenio. La sentencia va acompañada del voto disidente parcial conjunto de los magistrados López Guerra, Keller y Pastor Vilanova, y del voto disidente parcial de la magistrada Keller.

6. El 26 de abril de 2017 y el 2 de mayo de 2017, respectivamente, el Gobierno y la demandante solicitaron que el asunto se remitiera a la Gran Sala de conformidad con el artículo 43 del Convenio y la regla 73 del Reglamento del Tribunal ("el Reglamento"). El 29 de mayo de 2017, el panel de la Gran Sala aceptó estas solicitudes.

7. La composición de la Gran Sala se determinó de conformidad con lo dispuesto en los apartados 4 y 5 del artículo 26 del Convenio y en el artículo 24 del Reglamento del Tribunal.

8. El demandante y el Gobierno presentaron sendas observaciones escritas.

9. El 24 de enero de 2018 se celebró una audiencia pública en el Edificio de Derechos Humanos de Estrasburgo.

Comparecieron las siguientes personas:

- Para el Gobierno  
Sr. M. Galperin, agente,  
Sra. Y. Borisova,





Sr. P. Smirnov,  
Sra. M. Zinoveva,  
Sr. N. Chestnykh,  
Sr. R. Lesnikov,  
Sr. V. Oleynik,  
Sr. D. Gazizov,

consejeros; para el demandante

Sra. A. Maralyan,  
Sra. O. Mikhaylova,

consejeros, para el peticionario.

Sr. A. Navalnyy,

El Tribunal escuchó a la Sra. Maralyan, Sra. Mikhaylova, Sr. Navalnyy y Sr. Galperin en sus declaraciones y en sus respuestas a sus preguntas.

## HECHOS

### I. LAS CIRCUNSTANCIAS DEL CASO

10. El demandante nació en 1976 y reside en Moscú.

11. El demandante es un activista político, líder de la oposición, comprometido en la lucha contra la corrupción y autor de un popular blog. Las cinco solicitudes examinadas en el presente caso se refieren a siete detenciones practicadas contra él mientras participaba en diversos actos públicos.

12. Los hechos del caso, tal como los presentan las partes, pueden resumirse como sigue.

#### A. La detención del demandante el 5 de marzo de 2012

13. El 5 de marzo de 2012, en Moscú, en la plaza Pushkin, el demandante participó en una concentración que comenzó a las 19 horas. Este acto, que pretendía protestar contra el supuesto desarrollo fraudulento de las elecciones presidenciales rusas, fue sancionado por las autoridades municipales.

14. Al final del mitin, a las 21.00 horas, el Sr. P., diputado de la Duma Estatal, se dirigió a los participantes, invitando a todos a permanecer en el recinto para participar en los debates informales, que comenzaron hacia las 21.30 horas y a los que asistieron unas 500 personas. El demandante alega que permaneció con otras personas en la plaza Pushkin para participar en un mitin con el diputado y que los participantes permanecieron pacíficamente en la zona peatonal de la plaza sin obstaculizar el acceso a la misma ni el





tráfico. El Gobierno afirma que el demandante celebró una reunión irregular sin notificación previa y que coreó consignas políticas.

15. A las 22.45 horas, la policía llegó al lugar y detuvo al demandante y a otras muchas personas. El demandante fue llevado a la comisaría del distrito de Tverskoy.

16. Esa misma noche, dos agentes de policía redactaron un informe sobre una infracción administrativa, en el que se indicaba que el demandante había sido detenido a las 22.45 horas "en una fuente" de la plaza Pushkin, que había participado en una reunión pública irregular y que se había negado a acatar las órdenes de la policía de dispersarse. El demandante fue acusado de incumplimiento del procedimiento establecido para la celebración de actos públicos, una infracción sancionada por el artículo 20, apartado 2, del Código de Infracciones Administrativas. Fue liberado a las 12.15 horas del 6 de marzo de 2012.

17. El 15 de marzo de 2012, el juez de paz del circuito nº 369 del distrito de Tverskoy examinó los cargos de infracción administrativa presentados contra el demandante. El demandante impugnó la autenticidad de los informes policiales y de las declaraciones de los dos policías, alegando que había sido detenido por otros agentes; pero su alegato fue desestimado. Sobre la base de las declaraciones escritas y del testimonio de los dos agentes de policía, el juez de paz declaró al demandante culpable de participar en una reunión pública irregular celebrada sin notificación previa y lo condenó, en virtud del artículo 20, apartado 2, del Código de Infracciones Administrativas, a una multa de 1.000 rublos rusos (RUB), es decir, aproximadamente 25 euros (EUR) corrientes.

18. El 10 de abril de 2012, el Tribunal de Distrito de Tverskoy, en Moscú, conoció el recurso del demandante. Estaba ausente pero representado por un abogado. El tribunal entrevistó a otro testigo presencial, un periodista. Este testigo declaró que antes de su detención, el demandante estaba de pie "en una fuente, de la mano de otras personas" y cantando consignas políticas. Confirmó que los agentes que habían trasladado al demandante en el furgón policial eran los mismos que habían firmado el informe y comparecido en primera instancia. El tribunal vio dos grabaciones de vídeo producidas por el demandante. Comprobó que el diputado de la Duma Estatal había convocado efectivamente una reunión pública, pero concluyó que en el momento de su detención el demandante no estaba participando en dicho acto con el diputado sino en una reunión de protesta. Confirmó la sentencia del 15 de marzo de 2012.

## **B. Las dos detenciones del demandante el 8 de mayo de 2012**

19. El 8 de mayo de 2012, el demandante participó en una "salida" nocturna, una reunión informal de activistas para reunirse pacíficamente en un lugar público y debatir sobre la actualidad. En el marco de esta salida, varias docenas de activistas se reunieron para hablar de la toma de posesión del Sr. Putin como Presidente de la Federación Rusa el



día anterior. Al mismo tiempo, el tráfico de vehículos y de algunos peatones ha sido restringido en algunas zonas del centro de Moscú debido a las festividades con motivo de la inauguración y el Día de la Victoria.

20. A las 4.00 horas, según el Gobierno, o a las 4.30 horas según el demandante, el demandante y unas 170 personas utilizaron el cruce de Lubyanskiy. Se detuvieron en la escalinata de un edificio público para hacerse una foto de grupo. Mientras el demandante tomaba esta fotografía, fue detenido por la policía antidisturbios. A las 8 de la mañana fue trasladado a la comisaría, donde los policías levantaron un acta de infracción administrativa. Se le acusó de incumplimiento del procedimiento establecido para la celebración de actos públicos, en el sentido del artículo 20, apartado 2, del Código de Infracciones Administrativas. Fue liberado a las 10.50 horas del mismo día.

21. También el 8 de mayo de 2012, a las 23:55 horas según el Gobierno o a las 23:00 horas según el demandante, el demandante caminó por la calle Bolshaya Nikitskaya en un grupo de unas 50 personas. Según el demandante, estas personas permanecieron en la acera, no desplegaron ninguna pancarta, no utilizaron ningún equipo de sonido y no causaron ningún disturbio. Fueron rodeados por la policía antidisturbios y el demandante fue detenido sin aviso ni citación.

22. Esa misma noche, a las 23.58 horas, el demandante fue conducido a la comisaría, donde los agentes de policía levantaron un acta de infracción administrativa. Se le acusó de nuevo de no respetar el procedimiento establecido para la celebración de actos públicos en el sentido del artículo 20, apartado 2, del Código de Infracciones Administrativas. El 9 de mayo de 2012, a las 2.50 horas, fue liberado.

23. El 30 de mayo de 2012, el juez de paz del circuito nº 387 del distrito de Basmannyy examinó los cargos de infracción administrativa presentados contra el demandante en relación con los hechos ocurridos en el pasaje Lubyanskiy. El demandante no asistió a la vista, pero estuvo representado por su abogado. Este último dijo que su cliente no había participado en una reunión irregular y que no había coreado ninguna consigna. Pidió al juez de paz que admitiera como prueba ciertas cintas de vídeo y que escuchara a ciertos testigos, pero el juez se negó. Sobre la base de las declaraciones escritas de dos agentes de policía, declaró al demandante culpable de participar en una concentración realizada antes de las 7 de la mañana en contra de la normativa y, en virtud del artículo 20 § 2 del Código de Infracciones Administrativas, le impuso una multa de 1.000 rublos. La sentencia fue dictada en su totalidad el 1 de junio de 2012. Fue confirmado el 6 de julio de 2012 por el Tribunal del Distrito de Basmannyy de Moscú.

24. El 1 de junio de 2012, el juez de paz del circuito nº 380 del distrito Presnenskiy de Moscú examinó los cargos de infracción administrativa formulados contra el demandante en relación con los sucesos de la calle Bolshaya Nikitskaya. El demandante no asistió a la vista, pero estuvo representado por su abogado. Dijo que su cliente no había participado en una reunión irregular y no había coreado ninguna consigna. El juez de paz interrogó a tres testigos presenciales, así como al agente de policía que había efectuado la detención. El policía declaró que había detenido al demandante porque caminaba entre un grupo numeroso de personas que obstruían el tráfico y coreaban consignas políticas. Los testigos presenciales declararon que el demandante había caminado por la calle con unas 50 o 60 personas, que la policía les había bloqueado el paso y había empezado a detenerlos sin



previo aviso, y que ellos mismos no habían oído ninguna consigna ni sonido amplificado. El juez se negó a admitir las cintas de vídeo como prueba y rechazó las declaraciones de los testigos presenciales, por considerarlas sesgadas por ser presuntamente partidarios del demandante. El demandante fue declarado culpable de participar en una concentración realizada sin respetar el reglamento. Se le impuso una multa de 1.000 rublos en virtud del artículo 20, apartado 2, del Código de Infracciones Administrativas. Esta sentencia fue confirmada el 25 de junio de 2012 por el Tribunal de Distrito Presnenskiy de Moscú.

### **C. La detención del demandante el 9 de mayo de 2012**

25. El 9 de mayo de 2012, a las 5 de la mañana, el demandante llegó a la plaza Kudrinskaya de Moscú para participar en una reunión informal con un diputado de la Duma Estatal y asistir a las festividades del Día de la Victoria. Esta "salida" reunió a entre 50 y 100 personas para debatir pacíficamente sobre la actualidad. Según el demandante, no fue una manifestación: supuestamente no hubo pancartas ni ruido, y nadie gritó consignas ni pronunció discursos.

26. A las 6 de la mañana, la policía antidisturbios llegó al lugar de la concentración y detuvo al demandante sin ninguna citación ni advertencia. El demandante presentó una grabación de vídeo de esta detención.

27. A las 8:50 horas, el demandante fue trasladado a la comisaría del distrito de Strogino. A las 11.50 horas, la policía le registró y levantó un acta de infracción administrativa. El demandante afirma que estuvo detenido en la comisaría durante más de tres horas antes de ser llevado ante el juez de paz. El Gobierno confirmó que, efectivamente, el demandante había sido retenido en la comisaría antes de ser llevado ante el juez, pero no especificó durante cuánto tiempo.

28. También el 9 de mayo de 2012, en un momento no especificado, el demandante fue llevado ante el juez de paz del circuito nº 375 del distrito Presnenskiy de Moscú. Solicita al juez de paz que cite e interrogue a los policías que le detuvieron, que admita como prueba las grabaciones de vídeo y que interrogue a tres testigos presenciales. El juez rechazó todas estas peticiones, excepto la de escuchar a los testigos presenciales. Este último declaró que se había celebrado una reunión pública con un diputado de la Duma Estatal para debatir noticias políticas, que nadie había coreado consignas, hecho ruido u obstruido el tráfico, y que la policía no había emitido ninguna citación o advertencia antes de detener al demandante. Sobre la base de las declaraciones escritas de dos agentes de policía, el juez consideró que el demandante había participado en una reunión pública irregular y que no había cumplido con una orden de dispersión legal emitida por la policía. También concluyó que el demandante había coreado las consignas "¡Rusia sin Putin! " y "¡Putin, ladrón! " y se negó a abandonar la plaza, que tuvo que ser evacuada para las festividades del Día de la Victoria. Anuló las declaraciones de los tres testigos presenciales porque no coincidían en cuanto al número de personas presentes en el lugar de los hechos, el número de policías que habían detenido al demandante y la hora a la que había llegado a la concentración. El demandante fue declarado culpable de negarse a cumplir con una



citación legal de la policía, un delito castigado por el artículo 19 § 3 del Código de Infracciones Administrativas, y condenado a 15 días de detención administrativa.

29. El 10 de mayo de 2012 la demandante recurrió esta sentencia.

30. El 12 de diciembre de 2012, el Tribunal de Distrito de Presnenskiy de Moscú decidió sobre la apelación. El demandante había solicitado que se escuchara a los agentes de policía cuyos informes y declaraciones habían sido utilizados por el juez de paz como base para su sentencia, así como a ocho testigos presenciales, y que se admitiera como prueba la grabación de vídeo de su detención. El tribunal rechazó estas peticiones y confirmó la sentencia del 9 de mayo de 2012.

#### **D. La detención del demandante el 27 de octubre de 2012**

31. El 27 de octubre de 2012, el demandante participó en una manifestación estática, o "piquete" (пикетирование), en la plaza Lubyanka, que formaba parte de una serie de actos pacíficos similares celebrados en Moscú frente a los edificios que albergan el Servicio Federal de Seguridad y el Comité de Investigación de Rusia para protestar "contra la represión y la tortura". Según el demandante, esta acción era un piquete individual (одиночное пикетирование) que no requería notificación previa a la autoridad pública competente. En total, unas 30 personas participaron consecutivamente.

32. A las 15.30 horas, la policía detuvo al demandante frente al número 9 de la calle Maroseyka cuando caminaba por la calle con un grupo de personas. El demandante afirma que, en el momento de su detención, había terminado de participar en el piquete y caminaba tranquilamente por la calle, por la acera, sin corear ninguna consigna ni llevar pancartas, pero seguido por un grupo de personas, entre ellas periodistas, cuyo número estimó en "dos docenas". El Gobierno, por su parte, sostiene que el demandante participó en una marcha irregular realizada sin notificación previa. El demandante fue conducido a la comisaría a las 16.10 horas y posteriormente acusado de incumplimiento del procedimiento establecido para la celebración de actos públicos, en el sentido del artículo 20, apartado 2, del Código de Infracciones Administrativas. Fue liberado a las 19.17 horas del mismo día.

33. El 30 de octubre de 2012, el juez de paz del circuito nº 387 del distrito de Basmannyy revisó los cargos de infracción administrativa. Interrogó a tres testigos presenciales convocados a petición del peticionario, pero rechazó las peticiones de éste de que se llamara a los agentes de policía que le detuvieron y le escucharan, y de que se admitiera como prueba una grabación de vídeo de los hechos en cuestión y el informe escrito de una ONG que había observado los piquetes. Los tres testigos presenciales escuchados a petición del demandante declararon que, tras abandonar el piquete, el demandante bajó a la calle rodeado de periodistas y acompañado de otro activista con el que estaba hablando, permaneció en la acera sin corear consignas ni desplegar pancartas, mientras que varios otros participantes en el piquete permanecieron de pie con sus pancartas a cierta distancia unos de otros, y fue detenido sin aviso ni explicación. Sobre la base de los informes de dos agentes de policía, el juez determinó que el demandante había organizado y dirigido el grupo de unas 30 personas y, por tanto, había realizado una marcha sin la autorización de las autoridades locales, y que el grupo había salido de la plaza Lubyanka y se había dirigido al centro de detención de Lefortovo y había bloqueado la



carretera frente al número 9 de la calle Maroseyka, obstaculizando así el tráfico. Rechazó las declaraciones realizadas a favor del demandante por considerarlas contradictorias con los documentos del expediente. Declaró al demandante culpable de participar en una marcha que no había sido debidamente notificada a las autoridades y le condenó, en virtud del artículo 20, apartado 2, del Código de Infracciones Administrativas, a pagar una multa de 30.000 rublos (aproximadamente 740 euros corrientes).

34. El 7 de diciembre de 2012, el Tribunal de Distrito de Basmannyy confirmó la sentencia del 30 de octubre de 2012.

#### **E. Las dos detenciones del demandante el 24 de febrero de 2014**

35. El 24 de febrero de 2014, a mediodía, el demandante acudió al Tribunal de Distrito de Zamoskvoretskiy en Moscú para asistir a una audiencia pública en la que se iba a dictar la sentencia en el juicio de los activistas acusados de participar en los disturbios a gran escala que tuvieron lugar en la Plaza Bolotnaya de Moscú el 6 de mayo de 2012. El acceso al tribunal estaba bloqueado por un cordón de policías y furgones policiales, y el demandante no pudo entrar en el tribunal. Por lo tanto, permaneció fuera, junto con otras personas que deseaban asistir a la audiencia. Según él, mientras permanecía en silencio, la policía, que se había abalanzado repentinamente sobre la multitud, lo detuvo sin que mediara citación, advertencia o motivo alguno. Según la versión oficial, había celebrado una reunión irregular y había coreado consignas políticas.

36. Ese mismo día, a las 12.50 horas, el demandante fue llevado a la comisaría. Fue acusado de incumplimiento del procedimiento establecido para la celebración de actos públicos, en el sentido del artículo 20 § 2 del Código de Infracciones Administrativas, y puesto en libertad a las 15 horas.

37. Más tarde, ese mismo día, aproximadamente a las 19.45 horas, el demandante participó en una reunión pública pacífica tras la sentencia del juicio relativo a los disturbios a gran escala en la plaza Bolotnaya, en la que varios activistas habían sido condenados a penas de prisión. La reunión, a la que asistieron unas 150 personas, tuvo lugar en la calle Tverskaya. El demandante fue detenido mientras hablaba con un periodista en la acera. Declaró que no había recibido ninguna citación ni advertencia y que no se había resistido a la policía. El informe policial señala que, mientras estaba sentado en el vehículo policial, saludaba a la multitud en un intento de atraer la atención de los medios de comunicación, demostrando así su negativa a obedecer una citación policial y su resistencia a los agentes en el ejercicio de sus funciones.

38. También el 24 de febrero de 2014, a las 20.20 horas, el demandante fue llevado a la comisaría del distrito de Tverskoy, donde los agentes de policía levantaron un acta de infracción administrativa. Se le acusó de negarse a cumplir una citación legal de la policía, en el sentido del artículo 19 § 3 del Código de Infracciones Administrativas, y se le impuso la detención administrativa.

39. Al día siguiente, 25 de febrero, a una hora no especificada, el demandante fue llevado ante el juez del Tribunal de Distrito de Tverskoy, que examinó la acusación de infracción del artículo 19 § 3 del Código de Infracciones Administrativas. Solicitó la comparecencia de dos testigos presenciales, que le fue concedida. Estos testigos



declararon que la policía no había hecho ninguna citación ni advertencia al demandante antes de detenerlo. El juez admitió como prueba y visionó la grabación de los hechos en cuestión, e interrogó a los dos policías cuyos informes se habían utilizado para fundamentar las acusaciones. Consideró probado que el demandante había participado en una reunión irregular y se había negado a cumplir con una orden legal de dispersión emitida por la policía. El demandante fue declarado culpable de negarse a cumplir con una citación legal de la policía en el sentido del artículo 19 § 3 del Código de Infracciones Administrativas y condenado a siete días de detención administrativa.

40. El 7 de marzo de 2014, el Tribunal de Distrito de Zamoskvoretskiy, en Moscú, examinó los cargos relativos a la supuesta participación del demandante, el 24 de febrero de 2014, en una reunión pública no autorizada celebrada en los locales del mismo tribunal. El demandante solicitó la audiencia de dos testigos oculares presentes en el tribunal ese día, así como de los dos agentes de policía cuyas actas se habían utilizado para fundamentar las acusaciones. Estas solicitudes fueron denegadas. El tribunal admitió en el expediente una grabación de vídeo de los hechos en cuestión, pero decidió no tomar nota del contenido de la grabación, observando que no estaba fechada y que no repasaba los hechos en su secuencia completa. Basándose en el acta levantada por dos agentes de policía, declaró al demandante culpable de participar en una concentración que no había sido notificada a la autoridad competente de acuerdo con el procedimiento establecido por la ley, y le condenó, sobre la base del artículo 20, apartado 2, del Código de Infracciones Administrativas, a pagar una multa de 10.000 rublos (aproximadamente 200 euros).

41. El 24 de marzo de 2014, el tribunal de Moscú confirmó la sentencia del 25 de febrero de 2014.

42. El 22 de mayo de 2014, confirmó la sentencia del 7 de marzo de 2014.

## II. LA LEGISLACIÓN NACIONAL PERTINENTE

43. El derecho interno pertinente se resume en las sentencias Kasparov y otros c. Rusia (núm. 21613/07, § 35, 3 de octubre de 2013), Navalnyy y Yashin c. Rusia (núm. 76204/11, §§ 43-44, 4 de diciembre de 2014), Novikova y otros c. Rusia (núm. 25501/07 y otras 4, §§ 67-69, 26 de abril de 2016) y Lashmankin y otros c. Rusia (núm. 57818/09 y otras 14, §§ 216-312, 7 de febrero de 2017). A continuación se reproducen las disposiciones directamente pertinentes para el presente caso.

44. El artículo 55 § 3 de la Constitución rusa establece lo siguiente:

"Los derechos y libertades humanas y civiles sólo pueden ser restringidos por la ley federal en la medida necesaria para proteger los fundamentos del sistema constitucional, la moral, la salud, los derechos e intereses legítimos de terceros, o para garantizar la defensa y la seguridad nacionales. »

45. En el momento de los hechos, la Ley Federal sobre reuniones, concentraciones, manifestaciones, marchas y piquetes (Ley nº 54-FZ de 19 de junio de 2004 - "Ley de actos públicos") establecía, en sus partes pertinentes, lo siguiente:

### **Artículo 2** **Definiciones generales**

« (...)





1. Un acto público es una acción abierta y pacífica accesible a todos en forma de reunión (собрание), mitin (митинг), manifestación (демонстрация), marcha (шествие) o piquete (пикетирование), o diversas combinaciones de estas formas, organizadas por iniciativa de ciudadanos de la Federación Rusa, partidos políticos u otras asociaciones públicas, o asociaciones de carácter religioso. Puede implicar el uso de vehículos. Su objetivo es la libre expresión y la libre formación de opiniones y la expresión de reivindicaciones sobre cuestiones relacionadas con la vida política, económica, social y cultural del país o la política exterior. (...) »

### **Artículo 3**

#### **Principios que rigen el desarrollo de los actos públicos**

"Un acto público se basa en los siguientes principios:

1. Legalidad - cumplimiento de las disposiciones de la Constitución de la Federación Rusa, de esta ley federal y de otros actos legislativos de la Federación Rusa;

(...) »

### **Artículo 5**

#### **Organizador de un acto público**

« (...) »

4. El organizador de un acto público :

(1) notificará a la autoridad ejecutiva [o municipal] ... el acto público de acuerdo con el artículo 7 de esta Ley. »

### **Artículo 7**

#### **Notificación de actos públicos**

"El organizador de un acto público (que no sea una reunión individual o un piquete) deberá notificar por escrito a la autoridad ejecutiva [o municipal] su realización... no antes de quince días ni después de diez días antes de la fecha del acto público....

### **Artículo 16**

#### **Razones para eliminar un evento público**

"Un evento público puede ser eliminado:

1. En caso de riesgo real para la vida o la salud del público o para los bienes de las personas físicas o jurídicas;

2. si sus participantes cometen actos ilegales o si sus organizadores ignoran deliberadamente las disposiciones de esta Ley Federal relativas al procedimiento que rige el desarrollo de los actos públicos;

3. [disposición introducida a raíz de la reforma legislativa del 8 de junio de 2012] si sus organizadores incumplen las obligaciones establecidas en el apartado 4 del artículo 5 de esta Ley Federal. »

### **Artículo 17**





### **Procedimiento para eliminar un evento público**

"1. Si se ha decidido suprimir un acto público, el representante de la autoridad ejecutiva [o municipal] ...:

(1) Ordenar al organizador del acto público que lo cancele, indicando las razones para ello, y notificarle este requerimiento por escrito en un plazo de veinticuatro horas;

(2) fija un plazo para la ejecución del requerimiento de supresión del acto público;

(3) si el organizador no cumple el requerimiento de cancelación del acto público, se dirige directamente a los participantes y les concede un plazo adicional para ejecutar el requerimiento.

2. En caso de incumplimiento de la orden judicial de supresión del acto público, la policía adoptará todas las medidas necesarias para hacerla cumplir (...).

3. El procedimiento de supresión de un acto público establecido en el apartado 1 anterior no se aplicará en caso de disturbios a gran escala, disturbios, incendios provocados u otras emergencias (...).

4. La negativa a obedecer una citación legal de los agentes de policía o la resistencia a los mismos por parte de los participantes en un acto público puede dar lugar a la responsabilidad legal de los agentes de policía"

### **Artículo 18**

#### **Garantizar el buen desarrollo de un evento público**

« 1. Los organizadores de actos públicos, los funcionarios y otros ciudadanos no podrán impedir que los participantes en un acto público expresen sus opiniones de manera que no se altere el orden público ni se desvirtúe el procedimiento de celebración de los actos públicos. »

46. Antes del 8 de junio de 2012, las disposiciones pertinentes del Código de Infracciones Administrativas de 30 de diciembre de 2001 decían lo siguiente:

### **Artículo 19 § 3**

#### **Negarse a cumplir una citación legal de un agente de policía (...)**

"El incumplimiento de una orden o citación legal realizada por un agente de policía (...) en el ejercicio de sus funciones oficiales en el mantenimiento del orden y la seguridad públicos o la obstrucción del ejercicio de sus funciones oficiales por parte de un agente de policía se castigará con una multa de 500 a 1.000 rublos o con la detención administrativa durante un máximo de 15 días. »

### **Artículo 20 § 2**

#### **El incumplimiento del procedimiento establecido para la organización y realización de reuniones públicas, concentraciones, manifestaciones, marchas o piquetes**

« 1. El incumplimiento del procedimiento establecido para la organización de reuniones públicas, mítines, manifestaciones, marchas o piquetes será sancionado con una multa administrativa de entre diez y veinte veces el salario mínimo, a cargo de los organizadores.

2. El incumplimiento del procedimiento establecido para la realización de reuniones públicas, concentraciones, manifestaciones, marchas o piquetes se sancionará con una multa administrativa





de entre 1.000 y 2.000 rublos para los organizadores y de entre 500 y 1.000 rublos para los participantes. »

#### **Artículo 27 § 2**

##### **Traslado de personas a la comisaría**

« 1. 1. Cuando el acta de infracción administrativa obligatoria no pueda levantarse en el lugar de constatación de la infracción, el interesado será trasladado, es decir, conducido a la fuerza, a la comisaría para levantar el acta:

1) por la policía ...

(...)

2. El traslado se realizará con la mayor rapidez posible.

3. El traslado se hará constar en un acta de traslado, un acta de infracción administrativa o un acta de detención administrativa. Si la persona trasladada lo solicita, se le entregará una copia del acta de traslado. »

#### **Artículo 27 § 3**

##### **Retención administrativa**

"(1) Excepcionalmente, una persona podrá ser sometida a detención administrativa, es decir, a una restricción de libertad de corta duración, cuando dicha medida sea necesaria para que las autoridades puedan comprobar rápida y adecuadamente si ha cometido efectivamente la infracción administrativa que se le imputa o para garantizar la ejecución de una sanción impuesta por una sentencia sobre una infracción administrativa. (...)

(...)

3. Si el demandante seleccionado lo solicita, se informará de su paradero a su familia, al departamento administrativo de su lugar de trabajo o estudio o a su abogado.

(...)

5. Los derechos y obligaciones de la persona detenida en virtud del presente Código le serán explicados, y esta explicación se hará constar en el acta de detención administrativa. »

#### **Artículo 27 § 4**

##### **Registro de retenciones administrativas**

« 1. La deducción administrativa se registrará en un informe (...)

2. (...) Si la persona detenida lo solicita, se le facilitará una copia del acta de detención administrativa. »

#### **Artículo 27 § 5**

##### **Duración de la deducción administrativa**

« 1. La duración de la detención administrativa no podrá ser superior a tres horas, salvo en los casos previstos en los apartados 2 y 3 del presente artículo.





2. Las personas sometidas a un procedimiento administrativo por delitos relacionados con el cruce ilegal de la frontera rusa (...) pueden ser sometidas a detención administrativa por un período máximo de cuarenta y ocho horas.

3. Las personas sometidas a un procedimiento administrativo en relación con infracciones sancionadas, entre otras sanciones administrativas, con la pena de detención administrativa (административный арест) podrán ser sometidas a detención administrativa por un período máximo de 48 horas.

4. La duración de la detención administrativa empezará a contar desde el momento en que [la persona] trasladada en virtud del artículo 27 § 2 sea llevada [a la comisaría] o, en el caso de una persona intoxicada, desde el momento en que esté sobria. »

47. El 8 de junio de 2012 se modificó el Código de Infracciones Administrativas (Ley nº 65-FZ), en particular en lo que respecta a los siguientes puntos.

- El incumplimiento del procedimiento de organización y celebración de actos públicos por parte del organizador se castiga ahora con una multa de entre 10.000 y 20.000 rublos o con un máximo de 40 horas de trabajos comunitarios (artículo 20, apartado 2, párrafo 1).
- La organización o realización de un acto público no notificado a la autoridad pública competente se castiga ahora con una multa de 20.000 a 30.000 rublos o un máximo de 50 horas de trabajo comunitario (artículo 20, apartado 2).
- Las sanciones previstas para las acciones u omisiones mencionadas se agravan si obstaculizan la circulación de peatones o vehículos o si perjudican la integridad de las personas o de los bienes (artículo 20 § 2 (3) y (4)). Pueden establecerse infracciones separadas cuando un participante en un evento no respeta el procedimiento de desarrollo del mismo (§ 5) y este incumplimiento afecta a la integridad de las personas o los bienes (§ 6).
- El plazo de prescripción del delito castigado por el artículo 20 § 2 se ha ampliado de dos meses a un año (artículo 4 § 5).

48. El 26 de junio de 2018, el Tribunal Supremo de la Federación de Rusia, reunido en sesión plenaria, adoptó la resolución "sobre determinadas cuestiones que se plantean en el curso del examen judicial de los casos administrativos y de las infracciones administrativas relacionadas con la aplicación de la legislación sobre actos públicos". Con el fin de garantizar la coherencia de la práctica judicial, proporcionó orientación a la judicatura sobre la aplicación de la legislación, en particular la Ley de Actos Públicos y el Código de Infracciones Administrativas, para la resolución de litigios administrativos y la responsabilidad por infracciones administrativas:

- la falta de notificación al organizador de un acto público está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 20, apartado 2 (2-4) del Código, mientras que la realización de un acto público denegado por las autoridades constituye una infracción comprendida en el apartado 1 de la misma disposición (apartados 28-29 de la resolución del Tribunal Supremo);
- la negativa del participante en un acto público a cumplir una citación o una instrucción legal de la policía entra en el ámbito de aplicación del artículo 20 § 2 (5) del Código de Infracciones Administrativas, que en tal caso se analiza como *lex specialis* en relación con el artículo 19 § 3 (1) del Código (§ 33 de la Resolución);



- la noción de acontecimiento no autorizado incluye tanto los acontecimientos realizados en ausencia de notificación como aquellos cuya notificación ha sido rechazada por las autoridades competentes ;
- el traslado a una comisaría de policía para la elaboración de un informe sobre una infracción administrativa y/o un informe sobre la detención administrativa en casos excepcionales sólo se justifica si es imposible por otros medios identificar la infracción cometida, identificar al autor, investigar el caso adecuadamente y en el momento oportuno, o ejecutar la sanción administrativa ; En particular, la inmovilización administrativa puede estar justificada si existe un riesgo probado de que el autor persista en la comisión de los actos ilícitos o se fugue, si el autor está desamparado, o si es necesaria para realizar actos procesales u obtener pruebas (artículo 40 de la Resolución).

### III. ELEMENTOS RELEVANTES

49. En la fecha de adopción de la presente sentencia, el Comité de Ministros del Consejo de Europa sigue supervisando la ejecución en curso de la sentencia Lashmankin y otros (citada anteriormente). Más recientemente, en su 1318ª reunión (junio de 2018, DH), adoptó una decisión (CM/Del/Dec(2018)1318/H46-21) en la que, en relación con las medidas generales, declaró, entre otras cosas, lo siguiente:

"[Los diputados de los ministros]

6. recuerdan también que el Secretario General ha indicado recientemente que el Consejo de Europa está dispuesto a ayudar a la Federación Rusa en su labor de mejora de su legislación sobre la libertad de reunión;

7. En lo que respecta a la práctica judicial, cabe destacar una serie de avances positivos reflejados en una serie de decisiones del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo en los últimos años, incluida una visión general de la práctica de los organismos internacionales y de la jurisprudencia del Tribunal Europeo relativa a la libertad de reunión, elaborada por el Tribunal Supremo, así como sus esfuerzos por adoptar directrices adicionales para los tribunales nacionales sobre determinadas cuestiones planteadas en los casos administrativos y en los casos de infracciones administrativas relativas a la aplicación de la legislación sobre el procedimiento de organización y realización de actos públicos, y fomentar estos avances;

8. subrayan, además, la necesidad de adoptar rápidamente medidas complementarias, ya sea a nivel normativo, de formación o de sensibilización, para garantizar que la práctica de las autoridades municipales interesadas y de la policía se ajuste a los requisitos del Convenio, incluso en lo que respecta al uso de la fuerza, las dispersiones forzadas y la detención de los participantes, y subrayan el valor potencial de una amplia difusión de las directrices preparadas por la Comisión de Venecia y la OSCE (CDL-AD(2014)046 - también disponible en ruso). »

50. En sus partes pertinentes, el Memorando de seguimiento del Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa sobre la libertad de reunión en la Federación de Rusia, de fecha 5 de septiembre de 2017 (en inglés: <https://rm.coe.int/follow-up-memorandum-on-freedom-of-assembly-in-the-russian-federation-/16807517aa>), dice lo siguiente (traducción del Registro)

Disolución de reuniones pacíficas y detención de los participantes





« 21. Aunque garantizar la seguridad de los participantes y el orden público en general es sin duda una preocupación legítima, esto no debe traducirse en una falta de tolerancia hacia los actos públicos pacíficos que no han sido sancionados por las autoridades. La reforma de 2012 de la legislación pertinente ha ampliado los motivos para dispersar las concentraciones públicas, incluyendo las irregularidades en la organización o el desarrollo de tales eventos, algunas de las cuales no están claramente definidas en la ley. Como se ha mencionado en el apartado 15, una de las preocupaciones expresadas por el Consejo de Presidencia respecto a la reforma de 2012 era precisamente la falta de claridad sobre qué acciones u omisiones podían dar lugar a responsabilidad administrativa. La anterior aclaración del Tribunal Constitucional de que sólo las consideraciones imperiosas de orden público (veskiye dovody) pueden justificar la prohibición del acto público parece haber tenido poco impacto en la práctica. Por ejemplo, una reunión pacífica llevada a cabo de forma espontánea con motivo del veredicto del juicio de "Bolotnaya" en febrero de 2014 fue dispersada violentamente y sus participantes detenidos por centenares porque el acto no había sido autorizado previamente por las autoridades.

(...)

23. También se ha informado de la creciente intolerancia a los actos públicos no autorizados con participantes pacíficos y relativamente escasos, incluso a los piquetes individuales, que no están sujetos al procedimiento de autorización. Los siguientes ejemplos ilustran esta tendencia: la detención y el traslado a comisaría de seis activistas que habían leído en voz alta la Constitución rusa frente al edificio de la Duma Estatal el 12 de septiembre de 2016; la detención en Beslán, al parecer seguida con violencia de la condena a trabajos comunitarios de cinco madres de víctimas del atentado terrorista de septiembre de 2004, que querían conmemorar su 12º aniversario llevando camisetas con inscripciones críticas con las autoridades; la detención de personas, incluidos menores de edad, que habían participado individualmente en piquetes con cinta adhesiva sobre la boca blandiendo hojas de papel blanco el 1 de julio de 2017 en Moscú; la detención de cuatro activistas de los derechos de los animales que habían formado un piquete a una distancia de 50 metros entre sí en Ekaterimburgo el 7 de junio de 2017.

24. La necesidad de mantener el orden público no debe interpretarse de forma que deje sin sentido el derecho a la libertad de reunión pacífica. Según las normas internacionales, cuando el régimen jurídico interno prevé un procedimiento de notificación, su finalidad debe ser permitir a las autoridades públicas facilitar el ejercicio del derecho a la libertad de reunión. La falta de notificación a las autoridades de una reunión no la convierte en ilegal y no debe utilizarse como motivo para su dispersión. (...)

25. El Comisario acoge con satisfacción la iniciativa del Consejo de Derechos Humanos de modificar, en cooperación con la Guardia Nacional, el régimen jurídico de los actos públicos y hace suyas las declaraciones del Defensor del Pueblo Federal y del Defensor del Pueblo de San Petersburgo sobre la necesidad de reforzar el derecho a la libertad de reunión y las salvaguardias contra la aplicación arbitraria de medidas restrictivas. »

#### IV. TRABAJOS PREPARATORIOS DE LA CONVENCION

51. Las partes pertinentes de los trabajos preparatorios del artículo 18 del Convenio se reproducen a continuación (Compendium of the travaux préparatoires of the European Convention on Human Rights, Martinus Nijhoff, vol. I, p. 1). IV, 1977, pp. 130, 179-181 y 955):





"(...) la finalidad de la garantía colectiva internacional será verificar que, con el pretexto de organizar en su territorio el ejercicio de las libertades garantizadas, no se destruya mediante medidas detalladas que, aunque salvaguardando en el título la legislación o el principio, en realidad estarían destinadas a sofocarlo. (...) Es legítimo y necesario limitar, a veces incluso restringir, las libertades individuales para que todas las personas puedan ejercer pacíficamente su libertad y para asegurar la primacía de la moral, el bien común y el interés público. Cuando el Estado define, organiza, regula y restringe las libertades por estos motivos, en aras y para garantizar mejor el interés general, no hace más que cumplir con su deber. Está permitido hacerlo, es legítimo.

Pero cuando interviene para suprimir, restringir y limitar las libertades, esta vez en nombre de la razón de Estado, para protegerse según la tendencia política que representa contra una oposición que considera peligrosa, para destruir las libertades fundamentales que debería encargarse de coordinar y garantizar, es contra el interés general que interviene. Así que la legislación que promulga es contraria a los principios de la garantía internacional.

Todo Estado que viola los Derechos Humanos, y especialmente los derechos de libertad, siempre tiene una excusa: la moral, el orden, la seguridad pública y sobre todo los derechos de la democracia (...)

Por lo tanto, es la democracia la que tiene el contenido práctico de las libertades que queremos garantizar.

Lo mismo ocurre con las restricciones que el Estado puede imponer legítimamente, según el derecho interno, a una determinada libertad. En todos los países del mundo hay que organizar el ejercicio de las libertades. Por lo tanto, en todos los países del mundo hay que definir y limitar las libertades. ¿Es esto una democracia? La limitación sólo será válida si es de interés general y para el bien común. El Estado, en una democracia, puede limitar una libertad individual en interés de las libertades de todos, para permitir el ejercicio colectivo de todas las libertades, en el interés general de una libertad o derecho superior, en el interés público de la nación. La restricción que impone deriva su legitimidad precisamente de esta misma finalidad que persigue: sólo limita la libertad en aras del interés general y de las libertades de todos. »

## LA LEY

### I. OBJECIONES PRELIMINARES

52. Ante la Gran Sala, el Gobierno planteó por primera vez una serie de objeciones preliminares relativas, por un lado, al objeto del asunto ante la Gran Sala y, por otro, a la admisibilidad de determinadas denuncias.

#### A. Presentaciones de las partes

53. El Gobierno observó que, en dos de las demandas que habían dado lugar al presente asunto, el demandante no había invocado el artículo 5 y se había quejado de su detención y traslado a la comisaría únicamente en relación con el artículo 11. Consideró que el objeto del asunto ante la Gran Sala debía limitarse en consecuencia.





54. El Gobierno invitó además al Tribunal a declarar inadmisibles, por no haber agotado los recursos internos, de conformidad con el artículo 35 § 1 del Convenio, todas las quejas en virtud del artículo 5 y todas las quejas en virtud del artículo 11, excepto una. Explicó que, si bien, a efectos del agotamiento de los recursos internos, no había ninguna acción separada para impugnar una detención y un traslado a la comisaría, era sin embargo necesario impugnar esas medidas ante el tribunal que examinaba los cargos administrativos en cuanto al fondo, lo que el demandante no habría hecho, salvo en lo que respecta a la duración de su detención el 24 de febrero de 2014. En ninguno de los juicios celebrados ante los tribunales nacionales el demandante denunció ninguna violación de su derecho a la libertad de reunión pacífica garantizado por el artículo 11 en relación con ninguno de los episodios en cuestión y, en algunas de sus declaraciones, incluso negó expresamente haber participado en una reunión pública.

55. En cuanto a la reclamación del demandante en virtud del artículo 18, el Gobierno afirmó que sólo dos de los formularios de solicitud originales se referían a esa disposición, y sólo en relación con el artículo 5 y no con el artículo 11, en relación con dos episodios (a saber, el primer episodio, del 5 de marzo de 2012, y el cuarto, del 9 de mayo de 2012). Considera que el Tribunal debe limitar su control en consecuencia.

56. Con carácter subsidiario, el Gobierno invita al Tribunal a declarar inadmisibles algunas partes de la denuncia de violación del artículo 18 por razón de retraso. En particular, sostienen que, en el caso de que la Gran Sala decida basar su análisis no en el escrito inicial de denuncia (contenido en las demandas nº 29580/12 y 36847/12, de 14 y 18 de mayo de 2012, relativas a los hechos del 5 de marzo y del 9 de mayo de 2012, respectivamente), sino en los argumentos expuestos posteriormente por el demandante en sus observaciones de 14 de septiembre de 2017, las partes correspondientes de las denuncias de vulneración del artículo 18 deberían "ser desestimadas por incumplimiento del plazo de seis meses establecido en el artículo 35.1".

57. El demandante alegó en la vista que era razonable basarse en la clasificación y el objeto del asunto adoptados por la Sala, a saber, que las denuncias de violaciones del artículo 18 se habían formulado en cuanto al fondo en las cinco demandas. No hace ningún comentario sobre la petición del Gobierno de que el Tribunal limite el alcance de su revisión con respecto a la supuesta violación del artículo 5.

## **B. Evaluación del Tribunal**

58. El Tribunal de Justicia recuerda que, según su jurisprudencia reiterada, el "asunto" remitido a la Gran Sala engloba necesariamente todos los aspectos de la demanda tal y como fueron examinados previamente por la Sala en su sentencia, sin que se prevea la posibilidad de una remisión sólo parcial. Italia [GC], nº 48898/99, §§ 23-24, CEDH 2003-V,



así como, mutatis mutandis, Irlanda c. el Reino Unido, sentencia de 18 de enero de 1978, § 157, Serie A nº 25, y Azinas c. Chipre [GC], nº 56679/00, § 32, CEDH 2004-III).

59. Esto no significa, sin embargo, que la Gran Sala no pueda examinar también las cuestiones relativas a la admisibilidad de la demanda, en su caso, como es posible en el marco de un procedimiento de Sala, por ejemplo, en virtud del artículo 35, apartado 4, in fine, del Convenio, o cuando dichas cuestiones se hayan unido al fondo o sean pertinentes en la fase de examen del fondo (K. y T. c. Finlandia, antes citada, apartado 141, y Blečić c. Croacia [GC], nº 59532/00, apartado 65, TEDH 2006-III). En consecuencia, incluso en la fase de examen del fondo, la Gran Sala puede revisar una decisión de admisibilidad si considera que la solicitud debería haber sido declarada inadmisibile por uno de los motivos enunciados en los tres primeros párrafos del artículo 35 del Convenio (ibídem, y Radomilja y otros c. Croacia [GC], núms. 37685/10 y 22768/12, § 102, TEDH 2018).

60. El Tribunal de Justicia señala que no sólo las excepciones preliminares de inadmisibilidad planteadas por el Gobierno contra determinadas denuncias plantean cuestiones de admisibilidad, sino también las relativas al objeto del asunto sometido a la Gran Sala, a saber, la cuestión del agotamiento de los recursos internos y el respeto del plazo de seis meses. Recuerda que, en virtud del artículo 55 de su Reglamento de Procedimiento, si la Parte Contratante demandada tiene la intención de plantear objeciones a la admisibilidad, debe hacerlo, en la medida en que la naturaleza de las objeciones y las circunstancias lo permitan, en sus observaciones escritas u orales sobre la admisibilidad de la demanda (Svinarenko y Slyadnev v. Rusia [GC], nº 32541/08 y 43441/08, § 79, CEDH 2014 (extractos), y Buzadji c. la República de Moldavia [GC], nº 23755/07, §§ 64 y 67, CEDH 2016 (extractos)). En la parte de sus observaciones de 12 de enero de 2015 ante la Sala que trata del fondo de la denuncia de violación del artículo 5, el Gobierno había dicho de pasada: "También hay que señalar que no parece que el demandante haya impugnado en el procedimiento interno el uso de estas medidas específicas per se. La esencia de sus quejas ... era que negaba haber cometido los delitos en cuestión. "Sin embargo, el Gobierno no ha planteado ninguna objeción de inadmisibilidad por no haber agotado los recursos internos. Tampoco discute que el demandante haya agotado los recursos internos en relación con sus denuncias de violación del artículo 11.

61. El Tribunal no encuentra ninguna circunstancia excepcional en el presente caso que pudiera haber eximido al Gobierno de su obligación, en virtud del artículo 55 del Reglamento del Tribunal, de formular su objeción preliminar antes de que la Sala se pronunciara sobre la admisibilidad. Por consiguiente, considera que no puede plantear esta objeción en la fase actual del procedimiento (Pine Valley Developments Ltd y otros contra Irlanda, 29 de noviembre de 1991, § 45, Serie A nº 222).

62. Sin embargo, en la medida en que las objeciones del Gobierno se refieren al alcance de las denuncias de violación del Convenio, en el sentido de que las que ahora se presentan ante la Gran Sala son más amplias que las formuladas ante la Sala, el Tribunal observa que aceptar la argumentación del Gobierno le llevaría a concluir que el plazo de seis meses no se ha respetado en lo que respecta a estos elementos (sentencia Radomilja y otros, antes citada, § 139). A diferencia de la excepción relativa al agotamiento de los recursos internos, esto plantea una cuestión de competencia del Tribunal, que puede



examinar de oficio [Blečić, antes citada, §§ 66-68, Buzadji, antes citada, § 70, y Fábían c. Hungría [GC], nº 78117/13, § 90, TEDH 2017 (extractos)].

63. A este respecto, el Tribunal de Justicia señala que de las actuaciones ante la Sala se desprende que ésta consideró que los elementos de hecho de cada una de las denuncias estaban presentes en todas las demandas originales. Señala que las cinco demandas que conforman el presente caso fueron comunicadas al Gobierno el 28 de agosto de 2014 y que en ellas se plantearon cuestiones en virtud de los artículos 5 y 11, así como del artículo 18 en relación con dichas disposiciones, respecto de cada uno de los siete episodios. El Gobierno había respondido a las preguntas relativas al fondo de las supuestas violaciones, pero no había dicho nada sobre el objeto del caso, del que eran plenamente conscientes (véase, por comparación, Radomilja y otros, citada anteriormente, § 105). A continuación, la Sala decidió acumular las demandas "en vista de su similitud de hecho y de derecho" (apartado 39 de la sentencia de la Sala), y consideró admisibles las reclamaciones basadas en los artículos 5 y 11 y en el artículo 18 en combinación con estos dos artículos, respectivamente, en lo que respecta a los siete episodios.

64. Además, del razonamiento de la Sala sobre el fondo del asunto se desprende que las detenciones y los traslados a la comisaría denunciados por el demandante deben considerarse como privaciones de libertad que deben examinarse en virtud del artículo 5 del Convenio y como uno de los motivos de la supuesta injerencia en virtud del artículo 11. En consecuencia, la Sala consideró que la queja del demandante sobre las detenciones arbitrarias de las que había sido objeto formaba parte de la base fáctica de sus quejas en virtud del artículo 11 en cada una de sus cinco solicitudes con respecto a los siete episodios (apartados 50 y 51 de la sentencia de la Sala). Asimismo, cabe señalar que consideró la denuncia de violación del artículo 18 en relación con los artículos 5 y 11, respectivamente, como una única denuncia (véanse los apartados 8 y 9 del fallo de la sentencia de la Sala), aunque no consideró necesario examinarla en cuanto al fondo.

65. La Gran Sala no ve ninguna razón para dudar del análisis realizado por la Sala en este punto ni para declararse incompetente respecto a ninguna parte de las objeciones que ha declarado admisibles. Teniendo en cuenta las circunstancias del caso en su conjunto, está convencido de que los elementos fácticos de las quejas del demandante en virtud del artículo 5 sobre lo que afirmaba que eran detenciones y encarcelamientos ilegales y arbitrarios estaban, en esencia, subsumidos en las quejas más amplias de interferencia injustificada con su pretendido ejercicio de sus derechos en virtud del artículo 11, al igual que sus alegaciones de un motivo ulterior en virtud del artículo 18 en combinación con las disposiciones antes mencionadas. Cabe recordar que una reclamación consta de dos elementos, a saber, alegaciones de hecho y argumentos jurídicos. De acuerdo con el principio de jura novit curia, el Tribunal no está vinculado por los argumentos jurídicos del demandante en el marco del Convenio y de sus Protocolos, sino que puede decidir sobre la calificación jurídica de los hechos de una demanda examinándola a la luz de artículos o disposiciones del Convenio distintos de los invocados por el demandante (sentencia Radomilja y otros, antes citada, § 126).

66. En consecuencia, el objeto del asunto que ahora se somete a la Gran Sala no está limitado de la manera indicada por el Gobierno: abarca todos los elementos de la demanda que la Sala ha declarado admisibles (K. y T. c. Finlandia, antes citada, § 141,





Leyla Şahin c. Turquía [GC], nº 44774/98, § 128, TEDH 2005-XI, y Cumpănă y Mazăre, antes citada, §§ 66-69). En consecuencia, el Tribunal rechaza todas las objeciones preliminares del Gobierno.

## II. SOBRE LA SUPUESTA VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 5 DE LA CONVENCIÓN

67. El demandante considera que las siete detenciones en cuestión son ilegales y arbitrarias. También alega que, a raíz de dos de estas detenciones -el 9 de mayo de 2012 y el 24 de febrero de 2014-, fue privado injustificadamente de su libertad mientras su procedimiento administrativo estaba en marcha. Invoca el artículo 5 § 1 del Convenio, que dice lo siguiente

"Todo el mundo tiene derecho a la libertad y a la seguridad de su persona. Nadie podrá ser privado de su libertad sino en los siguientes casos y por vías legales :

- a) si está legalmente detenido después de haber sido condenado por un tribunal competente;
- b) Ha sido detenido o encarcelado legalmente por incumplimiento de una orden judicial o para asegurar el cumplimiento de cualquier obligación prescrita por la ley;
- c) haya sido detenido y retenido para ponerlo a disposición de la autoridad judicial competente cuando haya motivos razonables para sospechar que ha cometido un delito o cuando haya motivos razonables para creer que es necesario evitar que cometa un delito o que huya después de haberlo hecho;
- d) En el caso de la detención legal de un menor con fines de supervisión educativa o la detención legal con el fin de llevarlo ante la autoridad competente;
- e) la detención legal de una persona que pueda propagar una enfermedad contagiosa, un lunático, un alcohólico, un drogadicto o un vagabundo;
- (f) en caso de arresto o detención legal de una persona para impedir su entrada no autorizada en el territorio, o contra la que esté pendiente un procedimiento de expulsión o extradición"

### A. Tesis de las partes ante la Gran Sala

#### 1. *El demandante*

68. El demandante afirma que las siete detenciones en cuestión fueron ilegales y arbitrarias. Alega que las reuniones controvertidas no eran de una envergadura que pudiera atentar contra el orden público. En cuanto a los episodios cuarto y séptimo (9 de mayo de 2012 y 24 de febrero de 2014), al final de los cuales se le acusó de negarse a cumplir con una citación policial, afirma que la policía no le hizo ninguna citación ni advertencia antes de detenerlo. Señala que, en cualquier caso, no se le acusó de alterar el orden público durante el procedimiento interno. Además, considera, a diferencia de la policía, que en ningún momento fue imposible levantar las actas de las infracciones administrativas in situ, en el sentido del artículo 27.2 del Código de Infracciones Administrativas. Sostiene que, en todos los casos, obedeció a los agentes de policía que le detuvieron y que estuvo totalmente bajo su control. Alega que en cada ocasión se le llevó a un furgón policial, donde habría sido





posible redactar el informe sin salir del local. Considera que en ninguna de estas ocasiones fue necesario llevarlo a la comisaría para realizar los trámites, sobre todo porque el trayecto llevaba tiempo, a veces más de tres horas. Se basa en la conclusión a la que llegó el Tribunal de Justicia en la sentencia Navalnyy y Yashin (citada anteriormente, § 95), en la que sostuvo que, a falta de un límite legal a la duración de los traslados de personas a la comisaría, un traslado excesivamente largo puede equivaler en sí mismo a una detención no registrada que no se reconoce como contraria al artículo 5 § 1.

69. El demandante añade que, el 9 de mayo de 2012 y el 24 de febrero de 2014, estuvo detenido durante más de tres horas, superando el plazo legal, aunque no existían circunstancias excepcionales que justificaran que no fuera puesto en libertad a la espera del juicio. Sostiene que la detención preventiva a la que fue sometido en estas dos ocasiones no perseguía ninguno de los objetivos enumerados en los apartados correspondientes del artículo 5 § 1.

## 2. *El Gobierno*

70. El Gobierno sostiene que la detención del demandante fue legal y necesaria a efectos de llevarle ante la justicia por las infracciones administrativas constatadas. Sostiene que en cada uno de los casos el demandante tuvo que ser trasladado a la comisaría porque las actas de las infracciones administrativas no pudieron ser levantadas in situ, siendo imposible en estas circunstancias la realización de los trámites correspondientes. Afirma que las detenciones administrativas no duraron más de tres horas desde el momento en que el demandante fue trasladado a la comisaría, excepto en las dos ocasiones en que se le imputaron delitos punibles con la privación de libertad. En esas dos ocasiones, la detención del demandante tampoco habría superado el plazo legal, que en esas ocasiones era de 48 horas.

## **B. Evaluación de la Gran Sala**

71. La Sala se pronunció de la siguiente manera sobre la reclamación del demandante:

« 60. El Tribunal ya ha examinado las quejas de personas detenidas en circunstancias similares, incluido el demandante. En estos casos, la policía había interrumpido reuniones irregulares pero pacíficas, antes de detener a los participantes y escoltarlos a la comisaría para levantar actas de infracción administrativa. El Tribunal señaló, en particular, que, en virtud del artículo 27.2 del Código de Infracciones Administrativas, los demandantes sólo podían ser escoltados a la comisaría de policía si no era posible levantar el acta en el lugar donde se había constatado la infracción. En estos casos, sin embargo, no se había aducido ninguna razón para explicar por qué no se había redactado el informe in situ, lo que llevó al Tribunal a concluir que la detención y el traslado a la comisaría de policía equivalían a una privación de libertad arbitraria e ilegal (sentencia Navalnyy y Yashin, antes citada, §§ 68 y 93-97, y, mutatis mutandis, sentencia Novikova y otros, antes citada, §§ 182-183 y 226-127). Además, una vez levantadas las actas de infracción administrativa en la comisaría, el objetivo del traslado a ese lugar se había cumplido, por lo que la prórroga de la detención hasta la vista debía justificarse por un motivo distinto, por ejemplo, el riesgo comprobado de fuga o de obstrucción a la justicia. A falta de una razón explícita por la que el demandante no había sido puesto en libertad, el Tribunal consideró que la detención en espera de juicio era injustificada y arbitraria, a pesar de que se había cumplido el plazo de 48 horas establecido en el



artículo 27 § 5 (3) del Código de Infracciones Administrativas (Navalnyy y Yashin, citada anteriormente, § 96, y Frumkin c. Rusia, nº 74568/12, § 150, 5 de enero de 2016).

61. A la vista de los elementos que obran en su poder, el Tribunal de Justicia observa que el Gobierno no ha aportado ningún elemento de hecho o de derecho que pueda convencerle de llegar a una conclusión diferente en el presente asunto. Además, en ninguna de las siete ocasiones se ha dado ninguna razón, ni explícita ni implícita, por la que no se haya levantado el acta de la infracción administrativa en las instalaciones. Además, el 9 de mayo de 2012, el demandante fue detenido durante un número indeterminado de horas antes de ser llevado ante un juez de paz ese mismo día y, el 24 de febrero de 2014, fue detenido durante la noche antes de ser llevado ante un magistrado, sin que existiera una razón explícita por la que no hubiera sido puesto en libertad antes de su juicio, siendo la única razón aducida que estaba acusado de delitos castigados con penas de prisión. Ni el Gobierno ni ninguna otra autoridad interna alegó la justificación exigida por el artículo 27 § 3 del Código, a saber, la existencia de un "caso excepcional" o la "necesidad de un examen rápido y adecuado de la presunta infracción administrativa". Dado que las autoridades no han alegado ningún motivo explícito por el que el demandante no haya sido puesto en libertad, el Tribunal considera que la detención a la que fue sometido el 9 de mayo de 2012 y el 24 de febrero de 2014 en espera de juicio fue injustificada y arbitraria. »

72. La Gran Sala está de acuerdo con el razonamiento de la Sala y considera que se ha producido una violación del artículo 5 § 1 del Convenio con respecto a las siete detenciones del demandante y a las dos detenciones preventivas.

### III. SOBRE LA SUPUESTA VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 6 DE LA CONVENCIÓN

73. El demandante alegó una violación de los apartados 1, 2 y 3 (d) del artículo 6 del Convenio. Sostiene que en ninguno de los siete episodios controvertidos el proceso en el que fue condenado por una infracción administrativa cumplió con las garantías de un juicio justo, en particular los principios de igualdad de armas, contradicción, independencia e imparcialidad de los tribunales y presunción de inocencia. El artículo 6 del Convenio, en sus partes relevantes para el presente caso, dice lo siguiente

"Toda persona tiene derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías... por un tribunal independiente e imparcial... en la resolución de cualquier litigio relativo a sus derechos y obligaciones de carácter civil o de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella. (...)

2. Toda persona acusada de un delito se presume inocente hasta que se demuestre su culpabilidad con arreglo a la ley.

3. Todo acusado tendrá derecho, en particular, a :

(...)

d) a interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo y a obtener la comparecencia y el interrogatorio de los testigos de descargo en las mismas condiciones que los testigos de cargo (...)"

#### A. Sobre la aplicabilidad del artículo 6

##### 1. La sentencia de Sala





74. La Sala recordó su jurisprudencia anterior en el sentido de que las infracciones sancionadas en virtud de los artículos 19 § 3 y 20 § 2 del Código de Infracciones Administrativas deben calificarse como "penales" en el sentido del Convenio y no vio ninguna razón para concluir lo contrario en el presente caso. Por lo tanto, consideró que el procedimiento administrativo en cuestión debía examinarse desde el punto de vista del aspecto penal del artículo 6 del Convenio.

## 2. Presentaciones de las partes

75. Ante la Gran Sala, el Gobierno sigue sosteniendo que el artículo 6 del Convenio es inaplicable al procedimiento administrativo seguido en este caso, ya que el legislador de cada Estado miembro es soberano para determinar qué infracción debe ser calificada como delito en su ordenamiento jurídico.

76. El demandante alega que, por el contrario, el artículo 6 es aplicable en su aspecto penal, de acuerdo con la jurisprudencia reiterada del Tribunal.

## 3. La evaluación del Tribunal

77. El Tribunal reitera que la aplicabilidad del artículo 6 debe decidirse sobre la base de los tres criterios establecidos en la sentencia Engel, a saber, la calificación jurídica de la infracción en el Derecho interno, la naturaleza de la infracción y la índole y el grado de gravedad de la pena que el interesado podía recibir (Engel y otros c. los Países Bajos, 8 de junio de 1976, §§ 82-83, Serie A nº 22, Öztürk c. los Países Bajos, §§ 82-83, Serie A nº 22) Alemania, 21 de febrero de 1984, § 50, Serie A nº 73, Demicoli contra Malta, 27 de agosto de 1991, §§ 31-34, Serie A nº 210, Menesheva contra Rusia, nº 59261/00, §§ 95-98, TEDH 2006-III, Ezeh y Connors contra Reino Unido [GC], nº 39665/98 y 40086/98, § 82, TEDH 2003-X, Jussila c. Finlandia [GC], nº 73053/01, § 30, TEDH 2006-XIV, y Blokhin c. Rusia [GC], nº 47152/06, § 179, TEDH 2016).

78. Los criterios segundo y tercero de la sentencia Engel son alternativos y no necesariamente acumulativos. Esto no impide la adopción de un enfoque acumulativo si el análisis por separado de cada criterio no lleva a una conclusión clara en cuanto a la existencia de una acusación penal (Ezeh y Connors, citados anteriormente, § 86, Jussila, citado anteriormente, § 31, y Blokhin, ibíd.)

79. El Tribunal de Justicia ya ha declarado en el pasado que la infracción sancionada en virtud del artículo 20, apartado 2, del Código de Infracciones Administrativas debe calificarse de "penal", habida cuenta de su carácter general y del hecho de que la finalidad de la sanción prevista es de carácter punitivo y disuasorio, elementos todos ellos característicos del ámbito penal (Kasparov y otros, antes citada, apartados 37 a 45, Mikhaylova c. los Países Bajos, apartados 38 a 45). Rusia, nº 46998/08, §§ 57-69, 19 de noviembre de 2015, y Kasparov y otros c. Rusia (nº 2), nº 51988/07, § 43, 13 de diciembre de 2016). En cuanto a la infracción castigada en virtud del artículo 19 § 3 del mismo Código, el Tribunal señaló que estaba castigada con una pena de prisión, lo que es generalmente indicativo de un delito perteneciente a la esfera penal, y que la sentencia alcanzó el nivel de



gravedad de una sanción penal teniendo en cuenta su duración y la forma en que se ejecutó (Malofeyeva c. Rusia, nº 46998/08, §§ 57-69, 19 de noviembre de 2015, y Kasparov y otros c. Rusia (nº 2), nº 51988/07, § 43, 13 de diciembre de 2016). Rusia, núm. 36673/04, §§ 99-101, 30 de mayo de 2013, Nemtsov c. Rusia, núm. 1774/11, § 83, 31 de julio de 2014, Navalnyy y Yashin, ya citada, § 78, y Ezeh y Connors, ya citada, §§ 69-130).

80. La Gran Sala no ve ninguna razón para apartarse de las conclusiones de la Sala y concluye que el artículo 6 es aplicable en su aspecto penal a los siete juicios administrativos en cuestión.

## **B. Sobre el cumplimiento del artículo 6**

### *1. Tesis de las partes*

#### **a) El demandante**

81. El demandante considera que no fue oído con justicia en ninguno de los siete procedimientos administrativos. Alega que los tribunales nacionales se negaron, en todos estos procedimientos, a citar e interrogar a los testigos que quería llamar y, en cinco de ellos, a admitir como prueba la grabación de vídeo de su detención. Añade que, al no tener en cuenta las declaraciones a su favor mientras daban importancia a las de los agentes de policía, ignoraron el principio de igualdad de armas, que al rechazar todas las pruebas exculpatorias hicieron recaer sobre el acusado una carga de la prueba extrema e imposible, que no basaron sus sentencias en una valoración aceptable de los hechos relevantes y que no exigieron a la policía que justificara la violación de su derecho a la libertad de reunión. Por lo que respecta a los dos procedimientos relativos, respectivamente, al episodio del 9 de mayo de 2012 y al del 27 de octubre de 2012, sostiene además que los tribunales asumieron el papel de la acusación, de conformidad con las normas de procedimiento administrativo, pero vulnerando los principios de igualdad de armas y de independencia del poder judicial. Añade que en ambos procedimientos, los tribunales modificaron automáticamente las acusaciones, asumiendo así el papel de la fiscalía.

#### **b) El Gobierno**

82. El Gobierno afirma que el procedimiento de infracción administrativa contra el demandante era conforme al artículo 6 del Convenio. Sostiene que el demandante tuvo en cada ocasión una oportunidad legítima de presentar sus argumentos y de hacer que los testigos pertinentes fueran citados y contrainterrogados. Considera que los tribunales nacionales no han asumido el papel de la fiscalía. En este sentido, explica que los expedientes de las infracciones administrativas eran elaborados por la policía, que recogía las pruebas y presentaba los cargos por escrito, mientras que los tribunales fallaban como órganos de decisión independientes. En su opinión, el valor probatorio de las grabaciones de vídeo presentadas por el demandante era limitado y, en cualquier caso, correspondía a



los tribunales nacionales decidir sobre la pertinencia y la admisibilidad de las distintas pruebas.

## 2. La evaluación del Tribunal

### 83. La Junta resolvió lo siguiente sobre la reclamación del demandante:

« 69. El Tribunal de Justicia señala que las circunstancias que rodearon las detenciones del demandante fueron impugnadas por las partes en los siete procedimientos administrativos. En el juicio relativo al episodio del 5 de marzo de 2012, el demandante alegó, en particular, que los dos policías que habían levantado el acta de infracción administrativa no eran los mismos que le habían detenido. En los juicios relativos a los episodios de los días 8 y 9 de mayo de 2012 y de la noche del 24 de febrero de 2014, sostuvo que las reuniones en cuestión no habían provocado ningún disturbio y que su detención no había sido precedida de una advertencia ni de una orden de alejamiento. En otros dos juicios -los relativos a los episodios del 27 de octubre de 2012 y del mediodía del 24 de febrero de 2014- negó la existencia misma de cualquier reunión pública en el sentido de la Ley de Actos Públicos y alegó que había sido detenido sin ningún tipo de aviso ni motivo. Por lo tanto, en cada uno de estos juicios, los hechos esenciales eran controvertidos y correspondía al juez nacional resolver de manera justa y adversa.

70. El Tribunal observa que, en el juicio relativo al episodio del 5 de marzo de 2012, el juez de paz sólo interrogó a dos agentes de policía, cuya identidad fue discutida por el demandante, y se negó a citar a otros testigos. Sin embargo, el tribunal de apelación consideró legítimamente que estos testimonios eran insuficientes y también interrogó a una persona -periodista de profesión- que había presenciado la detención del demandante. Este testigo confirmó la identidad de los policías. Además, el mismo tribunal de apelación visionó la cinta de vídeo presentada por el demandante y, sobre la base de todas las pruebas, concluyó que la identidad de los agentes de policía había quedado establecida. El Tribunal no tiene motivos para considerar arbitraria o patentemente irrazonable la forma en que el tribunal de apelación valoró las pruebas relativas a la identidad de los agentes de policía, y observa que el peticionario no deriva ningún otro agravio de este juicio.

71. En los otros seis juicios, sin embargo, los tribunales decidieron basar su sentencia únicamente en la versión de los hechos proporcionada por la policía. Nunca verificaron los hechos alegados por la policía y rechazaron sistemáticamente las peticiones del demandante de admitir pruebas adicionales, como grabaciones de vídeo o de llamar a testigos, aunque nada se lo impedía. Además, cuando entrevistaron a testigos distintos de la policía, asumieron automáticamente que todos los que habían declarado a favor del peticionario eran parciales y que, por el contrario, la policía era parte desinteresada.

72. El Tribunal de Justicia ya ha tenido ante sí varios casos de procedimientos administrativos contra personas acusadas de haber infringido las normas de conducta de los actos públicos y de incumplir las órdenes de dispersión emitidas por la policía. El Tribunal consideró que en estos juicios, los jueces de paz se habían apresurado a aceptar la versión de la policía sin reservas y habían negado a los demandantes cualquier oportunidad de refutar dicha versión. Afirmó que, cuando se impugnan los hechos esenciales en que se basan los cargos y los únicos testigos de cargo son los agentes de policía que desempeñaron un papel activo en los hechos en cuestión, es esencial que los tribunales utilicen todas las





oportunidades razonables para verificar las declaraciones de los agentes de policía (Kasparov y otros), § 64, Navalnyy y Yashin, § 83, y Frumkin, § 165, todos ellos citados anteriormente), sin lo cual se violarán los principios fundamentales del derecho penal, en particular el principio in dubio pro reo (Frumkin, citado anteriormente, § 166, y los casos citados en él). Añadió que, al desestimar injustificadamente todas las pruebas exculpatorias, los tribunales nacionales habían hecho recaer sobre el demandante una carga de la prueba extrema e imposible, ignorando el precepto esencial de que corresponde a la acusación probar la culpabilidad del acusado y uno de los principios más fundamentales del derecho penal, a saber, el in dubio pro reo (Nemtsov, citada anteriormente, § 92).

73. El Tribunal de Justicia considera que los seis juicios administrativos en cuestión adolecen del mismo vicio, ya que cada uno de ellos dio lugar a decisiones judiciales que no se basaron en una valoración aceptable de los hechos pertinentes. Además, los tribunales no exigieron a la policía que justificara la injerencia en el ejercicio del derecho a la libertad de reunión del demandante, en particular proporcionándole una oportunidad razonable de dispersarse cuando se le convocara a hacerlo (sentencias Frumkin, antes citada, § 166, y Nemtsov, antes citada, § 93).

74. El Tribunal concluye de lo anterior que los juicios administrativos relativos a los dos episodios del 8 de mayo de 2012, a los episodios del 9 de mayo y del 27 de octubre de 2012 y a los dos episodios del 24 de febrero de 2014 se llevaron a cabo de tal manera que implicaron una violación del derecho del demandante a un juicio justo. A la luz de esta conclusión, no considera necesario examinar el resto de las reclamaciones del demandante contra estos seis juicios en virtud del artículo 6 §§ 1 y 3 (d) del Convenio.  
»

84. La Gran Sala está de acuerdo con el razonamiento de la Sala y considera que no hay violación del artículo 6 § 1 en lo que respecta al procedimiento administrativo relativo a los hechos del 5 de marzo de 2012 (párrafos 17-18 supra), y una violación de esa disposición en lo que respecta al procedimiento administrativo relativo a los seis episodios

restantes, a saber, los de 8 y 9 de mayo y 27 de octubre de 2012 y 24 de febrero de 2014 (párrafos 23-24, 28-30, 33-34 y 38-42 supra). A la luz de esta conclusión, no considera necesario examinar el resto de las reclamaciones del demandante con arreglo al artículo 6, apartados 1 y 3, letra d), en relación con esos seis juicios administrativos.

#### IV. SOBRE LA SUPUESTA VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 11 DE LA CONVENCION

85. El demandante considera que sus siete detenciones por participar en actos públicos no autorizados y su detención y condena por infracciones administrativas violaron su derecho a la libertad de reunión pacífica, garantizado por el artículo 11 del Convenio, que dice lo siguiente

"1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación, incluido el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse a ellos para la defensa de sus intereses.

2. El ejercicio de estos derechos sólo podrá ser objeto de las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional o de la seguridad pública,





para la prevención de desórdenes o delitos, para la protección de la salud o de la moral o para la protección de los derechos y libertades de los demás. Este artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de estos derechos por parte de los miembros de las fuerzas armadas, la policía o la administración del Estado”

## A. La sentencia de Sala

86. En cada uno de los siete episodios, la Sala consideró que se había producido una injerencia en el ejercicio del derecho a la libertad de reunión del demandante. En particular, la Sala consideró que, aunque la demandante no tenía intención de organizar una marcha el 27 de octubre de 2012 ni una reunión pública ante el tribunal a mediodía del 24 de febrero de 2014, las circunstancias particulares de estos acontecimientos podían entrar en el ámbito de aplicación del artículo 11 del Convenio.

87. La Sala consideró que el presente caso era idéntico a varios otros casos rusos en los que el Tribunal consideró que se había violado el artículo 11 del Convenio en relación con el arresto y la detención de manifestantes por parte de la policía únicamente por el hecho de que las reuniones en las que participaron no habían sido autorizadas, siendo la ilegalidad formal de dichas reuniones la principal justificación del procedimiento administrativo. Dijo que había indicios de que en Rusia existía la práctica policial de interrumpir esas reuniones, o actos considerados como tales, y detener sistemáticamente a los participantes.

88. La Sala no consideró necesario examinar la cuestión de la existencia de una finalidad legítima: estimó que, en cualquier caso, las medidas denunciadas eran desproporcionadas en relación con los objetivos invocados por el Gobierno, a saber, la defensa del orden, la prevención de la delincuencia y la protección de los derechos y libertades de los demás. Sostuvo que, aun suponiendo que las detenciones y condenas administrativas del demandante hubieran sido conformes con el derecho interno y hubieran perseguido un objetivo legítimo, eran manifiestamente desproporcionadas con respecto al objetivo declarado. Consideró que el Gobierno no había demostrado la existencia de una "necesidad social apremiante" para interrumpir las reuniones, detener al demandante y, en particular, condenarlo dos veces a penas de prisión, por muy leves que fueran. Añadió que existía un fuerte riesgo de que estas medidas tuvieran un efecto disuasorio, disuadiendo al público de participar en futuras reuniones públicas y obstaculizando el libre debate político, un efecto que se vio amplificado por el hecho de que se tratara de una figura pública conocida, cuya detención estaba destinada a tener un alto perfil mediático. Por lo tanto, encontró una violación del artículo 11 en cada uno de los siete episodios.

## B. Presentaciones de las partes

### 1. El demandante

89. El demandante alega que, al interrumpir las reuniones o los actos considerados como tales, al detenerlo y al imponerle sanciones administrativas por no respetar el procedimiento de celebración de actos públicos o por negarse a cumplir las citaciones policiales, las autoridades vulneraron su derecho a la libertad de reunión pacífica. Además,





considera que dos de los hechos en cuestión no eran reuniones públicas: el 27 de octubre de 2012, al parecer, fue detenido con el pretexto de que estaba organizando una marcha, cuando simplemente se estaba alejando de una manifestación estática, y el 24 de febrero

de 2014, a mediodía, fue detenido mientras esperaba en el juzgado porque quería asistir al pronunciamiento de la sentencia en un juicio mediático. Considera que la reunión del 24 de febrero, si es que hay que calificarla como tal, no pudo ser planificada ni notificada a las autoridades, y que no causó ningún disturbio que justificara su dispersión o la detención y persecución de sus participantes.

90. El demandante admite que, el 5 de marzo de 2012, el 8 de mayo de 2012 en dos ocasiones, el 9 de mayo de 2012 y el 24 de febrero de 2014 en una ocasión (por la noche), participó en reuniones políticas no notificadas a las autoridades. Sin embargo, considera que, dada la estrecha relación entre estas reuniones y los acontecimientos actuales, su pequeña escala y la ausencia de riesgo para el orden público, las autoridades deberían haberlas tolerado. En su opinión, en cada una de las siete ocasiones, la reacción de las autoridades fue ilegal, carente de finalidad legítima y manifiestamente desproporcionada, en violación del artículo 11 del Convenio.

91. En la audiencia, el demandante argumentó que era extremadamente difícil para la oposición obtener el permiso para celebrar un acto público, especialmente en los momentos y lugares adecuados. En particular, alegó que le resultaba imposible celebrar cualquier reunión de este tipo en el centro de Moscú o San Petersburgo, ya que todas las notificaciones a tal efecto eran sistemáticamente rechazadas sin que se propusieran alternativas adecuadas de acuerdo con la legislación nacional.

92. El demandante niega haber desobedecido las citaciones policiales y afirma que no se le dirigieron tales citaciones. También niega haber coreado consignas, haber obstruido el tráfico en carreteras o aceras o haber alterado el orden público.

## 2. El Gobierno

93. El Gobierno afirma que en cada uno de los siete episodios hubo una reunión pública sujeta a notificación. Reconoce que la dispersión de estas reuniones y las medidas represivas adoptadas contra el demandante constituyeron una injerencia en el ejercicio de su derecho a la libertad de reunión pacífica.

94. Sin embargo, considera que esta injerencia estaba prevista en el derecho interno y era necesaria "para la prevención de desórdenes y delitos" y "para la protección de los derechos y libertades de los demás". Alega que en cada uno de los siete casos, el demandante intentó celebrar una reunión pública no autorizada, la policía interrumpió la reunión de acuerdo con la ley, y los tribunales competentes declararon acertadamente al



demandante culpable de infracciones administrativas. Considera que en ninguna de estas ocasiones se dieron circunstancias especiales que eximieran a los manifestantes de la obligación de notificar previamente su reunión. Da ejemplos de otros actos públicos regulares en los que el demandante supuestamente participó sin ninguna interferencia de las autoridades. Niega las alegaciones del demandante de que las reuniones en cuestión no

causaron ningún ruido o perturbación, dado el tamaño de los grupos participantes y la presencia de los medios de comunicación. En concreto, sostiene que el 27 de octubre de 2012 (fecha del quinto episodio), el demandante organizó una marcha que obstaculizó el tráfico y que, en contra de lo que sostiene el demandante, El Panel concluyó que "es poco probable" que algunos de los otros eventos "no causaran ningún ruido o molestia a los peatones", dado el número de personas que asistieron y los lugares y horarios en que se celebraron (incluyendo el primer evento del 5 de marzo de 2012 y los dos últimos eventos del 27 de febrero de 2014). También rechaza la afirmación de la demandante de que ésta no obstaculizó el tráfico durante el séptimo episodio.

95. Por último, el Gobierno consideró que las sanciones administrativas impuestas al demandante eran proporcionadas al objetivo, habida cuenta del carácter persistente y deliberado de las infracciones que supuestamente había cometido. Señalaron que las multas más elevadas impuestas a la demandante el 27 de octubre de 2012 y el 24 de febrero de 2014 habían sido consecuencia de que el legislador había aumentado las multas previstas en el artículo 20, apartado 2, del Código.

96. El Gobierno consideró que, al menos en dos ocasiones, las autoridades habían mostrado una considerable tolerancia con las reuniones ilegales. Señala, en particular, que, el 5 de marzo de 2012, la policía no detuvo al demandante hasta las 22.45 horas, mientras que la reunión autorizada había terminado a las 21.00 horas, y que, el 8 de mayo de 2012, los manifestantes pudieron continuar su "salida" durante mucho tiempo antes de que la policía decidiera detenerlos.

97. El Gobierno sostiene que la Sala no debía pronunciarse sobre la existencia en Rusia de una práctica de obstrucción de las reuniones públicas, y que los trece ejemplos invocados en su sentencia no son representativos y no son suficientes para establecer la existencia de dicha práctica. Añade que, según el análisis comparativo realizado a efectos del asunto Lashmankin y otros (sentencia citada, § 324), la falta de convocatoria previa de una reunión o el incumplimiento de las restricciones impuestas al lugar o al tiempo de la reunión pueden justificar por sí mismos su disolución en trece Estados miembros.

## C. Apreciación de la Gran Cámara

### 1. Sobre la aplicabilidad del artículo 11 del Convenio y sobre la existencia de una injerencia





### a) Principios generales

98. El Tribunal recuerda que el derecho a la libertad de reunión es un derecho fundamental en una sociedad democrática y, al igual que el derecho a la libertad de expresión, uno de los fundamentos de dicha sociedad. En consecuencia, no debe interpretarse de forma restrictiva (Kudrevičius y otros c. Lituania [GC], nº 37553/05, § 91, TEDH 2015, y Taranenko c. Rusia, nº 19554/05, § 65, 15 de mayo de 2014). Para evitar el

riesgo de una interpretación restrictiva, el Tribunal se ha abstenido de aclarar el concepto de "reunión", que considera un concepto autónomo, o de enumerar exhaustivamente los criterios para definirlo. Ha aclarado, en su caso, que el derecho a la libertad de reunión abarca tanto las reuniones privadas como las públicas, así como las reuniones estáticas y los desfiles públicos, y que puede ser ejercido por los participantes en la reunión y por los organizadores de la misma (Kudrevičius y otros, antes citada, § 91, con otras referencias, y Lashmankin y otros, antes citada, § 402). Añadió que el artículo 11 del Convenio sólo protege el derecho a la libertad de "reunión pacífica", concepto que no incluye las reuniones cuyos organizadores y participantes tienen intenciones violentas. Por lo tanto, las garantías de esta disposición se aplican a todas las reuniones, excepto a aquellas cuyos organizadores o participantes estén motivados por dichas intenciones, inciten a la violencia o nieguen de otro modo los fundamentos de la sociedad democrática (Kudrevičius y otros, ya citada, § 92, con otras referencias).

99. Por consiguiente, la cuestión de si una reunión está comprendida en el concepto autónomo de "reunión pacífica" en el sentido del artículo 11, párrafo 1, y la protección otorgada por esta disposición no depende de que se celebre de conformidad con el procedimiento previsto en el derecho interno. Sólo cuando el Tribunal llega a la conclusión de que una asamblea requiere dicha protección, su caracterización y su régimen en el derecho interno afectan al análisis del Tribunal. Se trata de elementos que deben tenerse en cuenta al examinar la siguiente cuestión, a saber, si una restricción de la libertad protegida está justificada en virtud del apartado 2, así como las obligaciones positivas del Estado, es decir, si ha logrado un justo equilibrio entre los intereses en juego.

100. A este respecto, el Tribunal de Justicia considera útil recordar que el sometimiento de la celebración de una reunión pública a un procedimiento de notificación o incluso de autorización no afecta, en principio, al contenido del derecho consagrado en el artículo 11 del Convenio, siempre que la finalidad de dichas normas sea permitir a las autoridades adoptar medidas razonables y adecuadas capaces de garantizar el buen desarrollo de la reunión (sentencia Kudrevičius y otros, § 147, citada en el apartado 128 infra). Añadió, sin embargo, que el cumplimiento de dichas normas no debe convertirse en un fin en sí mismo (ibíd., § 150, citado en el apartado 128). Por consiguiente, una reunión pacífica puede ser de tal naturaleza que permitir que se celebre sólo si se cumplen las



condiciones de notificación y/o autorización previas puede considerarse desproporcionada en sí misma a efectos del artículo 11 del Convenio.

101. El Tribunal ha subrayado que la libertad de reunión garantizada por el artículo 11 está estrechamente vinculada a la libertad de expresión garantizada por el artículo 10, ya que la protección de las opiniones personales en virtud del artículo 10 se encuentra entre los objetivos de la libertad de reunión pacífica consagrada en el artículo 11. Según su jurisprudencia reiterada, la detención de una persona en relación con una manifestación debe examinarse a la luz del artículo 11 del Convenio, analizándose el artículo 10 como *lex generalis* en relación con el artículo 11, que constituye una *lex specialis* (Ezelin c. Francia, 26 de abril de 1991, § 35, Serie A nº 202). Uno de los criterios distintivos indicados por el

Tribunal es que, al ejercer su derecho a la libertad de reunión, los manifestantes buscan no sólo expresar sus opiniones, sino también hacerlo junto con otros (Primov y otros c. Rusia, nº 17391/06, § 91, 12 de junio de 2014).

102. El Tribunal también reconoce que, por lo que se refiere al debate político, las garantías ofrecidas por los artículos 10 y 11 son a menudo complementarias (Primov y otros, citada anteriormente, § 92). A pesar de su papel autónomo y de la especificidad de su ámbito de aplicación, el artículo 11 debe considerarse también a la luz del artículo 10, cuando el ejercicio de la libertad de reunión tiene por objeto la expresión de opiniones personales o la necesidad de dar plena cabida al debate público y permitir que se expresen abiertamente las impugnaciones (Kudrevičius y otros, ya citada, § 86, con otras referencias). Por ejemplo, en un caso en el que un grupo de personas que había formado un piquete frente al edificio de un tribunal regional fue posteriormente declarado culpable de infracciones administrativas y multado por no respetar el procedimiento de organización y celebración de una reunión pública, el Tribunal sostuvo que el procedimiento administrativo equivalía a una injerencia en el ejercicio del derecho a la libertad de reunión del demandante, interpretado a la luz de su derecho a la libertad de expresión (Sergey Kuznetsov c. Rusia, nº 10877/04, § 42, 23 de octubre de 2008). El vínculo entre los artículos 10 y 11 es especialmente relevante cuando las autoridades han infringido el derecho a la libertad de reunión pacífica como reacción a las opiniones o declaraciones de los participantes en una manifestación o de los miembros de una asociación (véase, por ejemplo, Stankov y Organización Macedonia Unida Ilinden contra Bulgaria, nºs 29221/95 y 29225/95, § 85, TEDH 2001-IX).

103. El Tribunal de Justicia recuerda que la injerencia en el ejercicio del derecho a la libertad de reunión no implica necesariamente la prohibición pura y simple de una manifestación, de hecho o de derecho, sino que puede adoptar también la forma de otros tipos de restricciones impuestas por las autoridades. El término "restricciones" que figura en el apartado 2 del artículo 11 debe interpretarse en el sentido de que abarca no sólo las medidas adoptadas antes o durante una reunión, sino también las medidas -en particular de carácter represivo- adoptadas posteriormente (sentencias Ezelin, antes citada, § 39, Kasparov y otros, antes citada, § 84, Primov y otros, antes citada, § 93, y Nemtsov, antes citada, § 73). Por ejemplo, una prohibición previa puede tener un efecto disuasorio sobre las



personas que deseen participar en una manifestación y, por tanto, equivale a una injerencia, aunque el acto en cuestión se celebre posteriormente sin que las autoridades lo obstaculicen. La negativa a permitir que una persona se desplace con el fin de participar en

una manifestación también constituye una injerencia, al igual que determinadas medidas adoptadas por las autoridades durante una manifestación, como la dispersión de la misma o la detención de los participantes, o las sanciones impuestas por participar en ella (sentencia Kasparov y otros, antes citada, § 84, con otras referencias).

### **b) Aplicación en el presente caso de los principios mencionados**

104. El Gobierno afirmó que, en algunos de los episodios en cuestión, el demandante negó haber participado en una reunión. Sin embargo, en cada uno de estos siete episodios el demandante había sido declarado culpable de una infracción administrativa: en cinco casos sobre la base del artículo 20 § 2 del Código de Infracciones Administrativas, que tipificaba como delito el incumplimiento del procedimiento establecido para la realización de reuniones públicas, mítines, manifestaciones, marchas o piquetes, y en dos casos sobre la base del artículo 19 § 3 del mismo Código, por negarse a cumplir una convocatoria legal de la policía.

105. A la luz de las observaciones de las partes sobre la naturaleza de los distintos acontecimientos en cuestión y el grado de vinculación de la demandante con los mismos, el Tribunal de Justicia examinará las particularidades de cada uno de estos distintos episodios.

#### *i. El primer episodio (5 de marzo de 2012)*

106. El acto político en el que el demandante y otros participantes (aproximadamente 500 personas) se negaron a abandonar el local al término de la franja horaria autorizada era una prolongación de un mitin notificado de conformidad con la Ley de Actos Públicos (apartados 13-14 supra). No cabe duda de que debe calificarse como una reunión en el sentido del artículo 11. Por lo tanto, la detención del demandante, su traslado a la comisaría de policía y su posterior condena administrativa constituyeron una injerencia en el ejercicio de su derecho a la libertad de reunión pacífica, garantizado por el artículo 11, apartado 2, del Convenio.

#### *ii. Los episodios segundo, tercero y cuarto (8 y 9 de mayo de 2012)*

107. El demandante fue detenido en tres ocasiones con motivo de "salidas" públicas organizadas a modo de protesta (véanse los párrafos 19-21 y 25 supra). Aunque afirma que estas "salidas" no constituyeron mítines ni marchas ni ningún otro tipo de reunión sujeta a





notificación en virtud de la Ley de Actos Públicos, reconoce que fueron un medio de expresión elegido por un grupo de partidarios de la oposición para manifestar su descontento por la reelección del Sr. Putin como Presidente, y no niega haber participado en ellas.

108. Las "salidas" en cuestión reunían a grupos de personas que actuaban juntas con un fin específico, en este caso con fines políticos. En ellas participaron aproximadamente 170, 50 y 50-100 personas respectivamente, y fueron pacíficas. Habida cuenta de sus modalidades y de su finalidad, a saber, la expresión de opiniones personales por parte de un grupo de personas, el Tribunal considera que entran en la noción de "reunión" en el sentido del artículo 11. El demandante tenía la intención de participar en

ellas y nunca lo ha negado: aunque no considerara estas "salidas" como "marchas" o "concentraciones" sujetas a notificación según la legislación nacional aplicable, estaba

ejerciendo su derecho a la libertad de reunión garantizado por el artículo 11 del Convenio al participar en ellas. Por lo tanto, en opinión del Tribunal, su arresto, traslado a la comisaría, detención y posterior condena durante estos episodios equivalen a una "restricción" en el sentido del artículo 11, párrafo 2, y por lo tanto a una interferencia con el ejercicio de su derecho a la libertad de reunión pacífica garantizado por el párrafo 1 de dicho artículo.

*iii. Los episodios quinto y sexto (27 de octubre de 2012 y 24 de febrero de 2014 al mediodía)*

109. Por estos dos episodios, el demandante considera que la caracterización de las autoridades de los eventos en los que participó como una reunión pública, en el sentido de la Ley de Eventos Públicos, es errónea. En el quinto episodio, antes de ser detenido, supuestamente participó en una manifestación estática. De los informes policiales y de las sentencias de los tribunales nacionales se desprende que su detención y acusación no se referían a la manifestación estática en sí, sino a lo que ocurrió después: el demandante abandonó el local, acompañado por un grupo de 25 a 30 personas, entre las que se encontraban periodistas, y los movimientos de este grupo se calificaron de marcha no autorizada (véanse los apartados 31 y 32 supra). El Tribunal de Justicia considera que, con independencia de que dicho movimiento pueda calificarse en principio de acontecimiento público en el sentido del Derecho ruso, no puede desvincularse, habida cuenta de las circunstancias particulares de este episodio y a efectos de decidir la aplicabilidad del artículo 11, de la participación del demandante en la manifestación estática. Por consiguiente, independientemente de que el demandante tuviera o no la intención de organizar la marcha que se le atribuye, existía un vínculo entre las medidas adoptadas contra él y el ejercicio de su derecho a la libertad de reunión (sentencia Navalnyy y Yashin, antes citada, § 52, y, mutatis mutandis, Kasparov y otros, antes citada, § 85, y Kasparov y otros (nº 2), antes citada, § 27).



110. Durante el sexto episodio, unas 150 personas esperaban frente al tribunal para entrar en él y asistir a una audiencia. Al demandante y a otros activistas se les negó el acceso y esperaron fuera, formando así una multitud que las autoridades consideraron que constituía una reunión irregular y no autorizada (véase el apartado 35 anterior). Al analizar este hecho, la Sala sostuvo, entre otros, el siguiente razonamiento:

« 45. En cuanto a los hechos ocurridos ante el tribunal el 24 de febrero de 2014 a mediodía, el Tribunal señala que el demandante y otras personas habían acudido al Tribunal de Distrito de Zamoskvoretskiy para asistir al pronunciamiento de la sentencia en un juicio penal que, según ellos, era de carácter político. Con su asistencia a la vista, pretendían mostrar la implicación de la sociedad civil y su solidaridad con los activistas, a los que consideraban presos políticos. La causa común que les había llevado al tribunal -mostrar su determinación personal en un asunto de importancia pública- distinguía esta reunión improvisada de una reunión aleatoria de individuos, cada uno de los cuales persigue su propia agenda, como hacer cola para entrar en un edificio público. Una reunión de este tipo también es distinta de la situación en la que los transeúntes se mezclan accidentalmente en una manifestación y corren el riesgo de ser confundidos con los participantes en ella (Kasparov y otros, citada anteriormente, § 72). El Tribunal reitera que el artículo 11 del Convenio abarca tanto las reuniones privadas como las públicas (Kudrevičius y otros c. Lituania [GC], nº 37553/05, § 91, TEDH 2015) y que la protección de las opiniones personales es uno de los objetivos de la libertad de reunión pacífica consagrada en el artículo

11 de dicho instrumento (Ezelin c. Francia, 26 de abril de 1991, § 37, Serie A nº 202). Por lo tanto, concluye que, en el transcurso de este acontecimiento, se produjo una injerencia en el ejercicio del derecho a la libertad de reunión del demandante...".

111. Teniendo en cuenta la legislación rusa, la Gran Sala duda de que el demandante pudiera pensar que, al asistir a una audiencia judicial pública, participaría en un acto público sujeto a notificación previa. Aunque no está vinculado por la caracterización jurídica dada por la legislación rusa al acontecimiento que tuvo lugar al mediodía del 24 de febrero de 2014, la Gran Sala, haciendo suyo el razonamiento de la Sala expuesto anteriormente, concluye que la intención y la conducta real del demandante estaban comprendidas en la noción de "reunión pacífica" en el sentido del artículo 11 § 1 y, por tanto, en la protección otorgada por dicha disposición.

112. En consecuencia, la detención, el traslado a la comisaría de policía y la posterior condena del demandante en ambas ocasiones constituyeron una injerencia en el ejercicio del demandante de su derecho a la libertad de reunión pacífica con arreglo al artículo 11, apartado 2.

*iv. El séptimo episodio (24 de febrero de 2014 por la noche)*

113. El demandante fue detenido durante una manifestación estática espontánea de unas 150 personas que se reunieron en reacción a la sentencia del caso "Bolotnaya", dictada ese mismo día. No niega haber tenido la intención de participar en dicha manifestación (véase el apartado 37 supra). El Tribunal no duda de que este acontecimiento puede analizarse como una reunión en el sentido del artículo 11, y considera que la





conducta del demandante en este contexto está protegida por dicha disposición. Por consiguiente, la disolución de dicha reunión, así como la detención, el traslado a la comisaría de policía, la detención y las sanciones administrativas impuestas al demandante equivalen a una injerencia en el ejercicio de su derecho a la libertad de reunión pacífica garantizado por el artículo 11, apartado 2, del Convenio.

## 2. Sobre la justificación de la interferencia

### a) ¿La interferencia estaba prevista por la ley?

#### *i. Principios generales relativos a la legalidad de las injerencias*

114. Los principios pertinentes se exponen en la sentencia Kudrevičius y otros (citada anteriormente, §§ 108-110):

« 108. El Tribunal de Justicia recuerda su jurisprudencia según la cual los términos "previstos por la ley" en los artículos 8 a 11 del Convenio exigen no sólo que la medida en cuestión tenga un fundamento en el Derecho interno, sino también que se base en la calidad del Derecho en cuestión: por tanto, debe ser accesible al litigante y previsible en cuanto a sus efectos (véase, entre otras, la sentencia Rotaru c. los

Países Bajos, §§ 108-110). Rumanía [GC], nº 28341/95, § 52, TEDH 2000-V, VgT Verein gegen Tierfabriken c. Suiza, nº 24699/94, § 52, TEDH 2001-VI, Gawęda c. Polonia, nº 26229/95, § 39, TEDH

2002-II, Maestri c. Suiza, nº 24699/94, § 52, TEDH 2001-VI, Gawęda. Italia [CG], nº 39748/98, § 30, TEDH 2004-I, Vyerentsov, ya citada, § 52, Gorzelik y otros c. Polonia [CG], nº 44158/98, §§ 64-65, TEDH 2004-I, y Sindicatul "Păstorul cel Bun" c. Rumanía [CG], nº 2330/09, § 153, TEDH 2013 (extractos)).

109. En particular, una "ley" sólo puede considerarse como una norma enunciada con suficiente precisión para permitir al ciudadano regular su conducta; si es necesario, con el beneficio de un asesoramiento informado, debe poder prever, en un grado razonable en las circunstancias del caso, las consecuencias que pueden derivarse de un acto concreto (véase, por ejemplo, la sentencia Djavit An, antes citada, § 65). Sin embargo, la experiencia demuestra que es imposible lograr una precisión absoluta en la redacción de las leyes, sobre todo en ámbitos en los que los datos cambian en función de los cambios en la forma de ver la sociedad (véase, entre otros, Ezelin, citada anteriormente, § 45). En particular, no es necesario que esas consecuencias sean previsibles con absoluta certeza: la experiencia demuestra que esa certeza está fuera de alcance. Además, la seguridad, aunque muy deseable, va a veces acompañada de una excesiva rigidez, y el derecho debe poder adaptarse a las circunstancias cambiantes. En consecuencia, muchas leyes recurren inevitablemente a fórmulas más o menos vagas cuya interpretación y aplicación dependen de la práctica (véanse, entre otras, las sentencias Sunday Times c. Reino Unido (nº 1), de 26 de abril de 1979, § 49, Serie A nº 30, Rekvényi c. Hungría [GC], nº 25390/94, § 34, TEDH 1999-III, Ziliberberg, antes citada, Galstyan, antes citada, § 106, y Primov y otros, antes citada, § 125).



110. La función decisoria encomendada a los órganos jurisdiccionales internos sirve precisamente para disipar las dudas que puedan subsistir en cuanto a la interpretación de las normas; la competencia del Tribunal de Justicia para controlar el cumplimiento del Derecho interno es, por tanto, limitada, ya que corresponde en primer lugar a las autoridades internas, y en particular a los juzgados y tribunales, interpretar y aplicar el Derecho interno (Kruslin c. los Países Bajos, sentencia del Tribunal de Justicia, § 25390/94, § 34, TEDH 1999-III, Galstyan, antes citada, § 106, y Primov y otros, antes citada, § 125). Francia, 24 de abril de 1990, § 29, Serie A nº 176-A, Kopp c. Suiza, 25 de marzo de 1998, § 59, Informes 1998-II, VgT Verein gegen Tierfabriken, citada anteriormente, § 52, Mkrtychyan c. Armenia, nº 6562/03, § 43, 11 de enero de 2007, y Vyerentsov, citada anteriormente, § 54). Además, el nivel de detalle exigido en la legislación interna -que no puede en absoluto abarcar todas las hipótesis- depende en gran medida del contenido del instrumento en cuestión, del ámbito que pretende abarcar y del número y la condición de los destinatarios (Vogt c. Armenia, antes citada, § 52, Mkrtychyan c. Armenia, nº 6562/03, § 43, 11 de enero de 2007, y Vyerentsov, antes citada, § 54). Alemania, 26 de septiembre de 1995, § 48, Serie A nº 323, y Rekvényi, citada anteriormente, § 34). »

115. El Tribunal de Justicia recuerda además que, para cumplir con las exigencias de la calidad del derecho, el derecho interno debe ofrecer cierta protección contra las injerencias arbitrarias de las autoridades públicas en los derechos garantizados por el Convenio. En materia de derechos fundamentales, la ley iría en contra del Estado de Derecho, uno de los principios fundamentales de una sociedad democrática consagrado en la Convención, si no se limitara la discrecionalidad concedida al ejecutivo. En consecuencia, debe definir el alcance y la forma de ejercicio de dicha facultad con suficiente claridad (véanse, entre otros precedentes, Hassan y Chaouch c. Bulgaria [GC], nº 30985/96, § 84,

TEDH 2000-XI, Maestri c. Italia [GC], nº 39748/98, § 30, TEDH 2004-I, y Lashmankin y otros, ya citada, § 411).

*ii. Aplicación en el presente caso de los principios anteriores*

116. El Tribunal de Justicia señala en primer lugar que, en los cuatro primeros episodios, las autoridades actuaron sobre la base del artículo 16 de la Ley de Actos Públicos, que permitía la anulación de dichos actos en caso de que el organizador incumpliera deliberadamente el procedimiento establecido al respecto. Desde junio de 2012, las autoridades también podían anular los actos públicos por el motivo separado del incumplimiento de la obligación de notificación, que era por tanto aplicable al quinto episodio y a los siguientes. Parece que estos dos motivos de supresión eran aplicables alternativamente y no de forma acumulada en caso de amenaza real, lo que constituía otro motivo de supresión distinto. Las sanciones administrativas impuestas al demandante se basaron en los artículos 20 § 2 y 19 § 3 del Código de Infracciones Administrativas (véanse





los apartados 44 a 46 supra). Por lo tanto, puede decirse que las medidas adoptadas contra el demandante tenían una base legal en el derecho interno.

117. Por otra parte, de las circunstancias del caso se desprende que, al estar redactadas las citadas disposiciones legales de forma demasiado amplia, la previsibilidad de su aplicación era dudosa. A falta de criterios para distinguir una reunión informal de un acto público sujeto a la obligación de notificación formal, la policía y los tribunales nacionales han adoptado una interpretación que extiende esta obligación formal a una gran variedad de situaciones vagamente definidas. Así, en el quinto episodio, el demandante fue sancionado porque había sido seguido por un grupo de personas después de salir de una manifestación estática, grupo cuyos movimientos fueron interrumpidos por la policía como una "marcha ilegal". Durante el sexto episodio, el demandante formaba parte de un grupo de activistas que habían permanecido ante el tribunal porque se les había negado la entrada a la vista. Incluso en la interpretación más amplia de la Ley de Actos Públicos, no puede considerarse razonablemente que la obligación de notificar previamente la conducta en cuestión en los dos últimos casos fuera previsible.

118. Por lo tanto, el régimen jurídico existente otorgaba al ejecutivo una amplia discrecionalidad para decidir qué conductas podían calificarse como actos públicos. En el ejercicio de esta facultad, la policía estaba facultada para poner fin a dichas concentraciones -incluso con medidas represivas de carácter administrativo como la detención, el traslado a comisaría y la prisión preventiva- por el único motivo de que no se había cumplido el procedimiento de notificación, incluso en ausencia de disturbios. El Tribunal recuerda la importancia de la aplicación de garantías adecuadas contra la injerencia arbitraria de las autoridades públicas en el derecho a la libertad de reunión. No puede dejar de observar el carácter general de los términos utilizados para definir la noción

de "acontecimiento público" en las disposiciones pertinentes del artículo 2 de la ley correspondiente, el amplio alcance de la obligación conexa de notificar tales acontecimientos impuesta por los artículos 5 y 7, y el carácter extenso de la definición de las infracciones constituidas en virtud de los artículos 19, apartado 3, y 20, apartado 2, del Código de Infracciones Administrativas por el incumplimiento de dicha obligación (apartados 44 a 46 supra). Teniendo en cuenta también la naturaleza de los hechos controvertidos en el presente caso, duda de que la forma en que se aplicó el derecho interno pertinente fuera lo suficientemente previsible como para satisfacer los requisitos cualitativos inherentes a la noción autónoma de legalidad que se desprende del artículo 11 § 2 - tanto más cuanto que,

en cada ocasión, las autoridades interrumpieron el ejercicio de la libertad de reunión del demandante al detenerlo y privarlo de su libertad en condiciones contrarias al artículo 5 § 1 del Convenio (apartado 72 supra).





119. Sin embargo, las disposiciones legales en cuestión plantean cuestiones importantes cuyo alcance va más allá del mero análisis de la calidad y previsibilidad de la ley. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia considera más adecuado llevar a cabo este análisis en el contexto del examen más amplio de la proporcionalidad de las medidas controvertidas que realizará a continuación a la luz de la prueba de necesidad, es decir, el examen de la cuestión más general de si la facultad de apreciación de las autoridades en la materia estaba rodeada de garantías adecuadas contra los abusos (apartados 148 a 150 infra).

**b) ¿Las restricciones en cuestión persiguen un objetivo legítimo (defensa del orden público, prevención de la delincuencia o protección de los derechos y libertades de los demás)?**

*i. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la finalidad legítima*

120. En su sentencia Merabishvili (Merabishvili c. Georgia [GC], núm. 72508/13, de 28 de noviembre de 2017), el Tribunal ofreció una visión general de los casos en los que había examinado específicamente la cuestión de si una injerencia perseguía un objetivo legítimo. El Tribunal observó que, si bien los objetivos y motivos legítimos se exponen de forma exhaustiva en las cláusulas del Convenio que permiten las restricciones, también se definen de forma amplia y se interpretan con cierto grado de flexibilidad. Por lo general, es relativamente fácil para el gobierno demandado convencer a la Comisión de que una injerencia tenía un objetivo legítimo, incluso cuando el demandante presenta argumentos sólidos de que, de hecho, estaba dirigida a un propósito no revelado y ajeno al Convenio. De hecho, el propio Tribunal ha reconocido que en la mayoría de los casos resuelve la cuestión de forma sumaria. Los casos en los que ha expresado dudas sobre la finalidad invocada sin pronunciarse al respecto o en los que ha anulado una o varias de las

finalidades invocadas son escasos, y los casos en los que ha constatado una violación del artículo invocado por el demandante únicamente por la ausencia de una finalidad legítima son aún más raros. En efecto, se centra en la cuestión, estrechamente vinculada a la de la existencia de una finalidad legítima, de si la restricción es necesaria o está justificada, es decir, si se basa en motivos pertinentes y suficientes y si es proporcionada a los objetivos o motivos por los que se autoriza. Estos objetivos y motivos constituyen los criterios para evaluar si la restricción es necesaria o está justificada (Merabishvili, citada anteriormente, §§ 294-302).

121. El Tribunal tiene presente que, según su jurisprudencia reiterada, su tarea en un caso derivado de una solicitud individual en virtud del artículo 34 del Convenio no consiste en examinar el Derecho interno en abstracto, sino en comprobar si la forma en que se aplicó al demandante constituyó una violación del Convenio (Perinçek c. Suiza [GC], nº 27510/08, § 136, TEDH 2015, con otras referencias). En consecuencia, el Tribunal de





Justicia comprobó la existencia de una finalidad legítima en el presente caso examinando la finalidad de la disposición legislativa en cuestión a la luz de su aplicación en las circunstancias concretas del caso.

122. A los efectos de su examen del presente caso, el Tribunal también considera importante señalar que existen ciertas diferencias en la redacción de los motivos permisibles para restringir los derechos establecidos en diferentes artículos del Convenio (Perinçek, antes citada, § 146-151). Concluyó, aunque en relación con el artículo 10, que, dado que los términos utilizados en el texto inglés parecían poder entenderse sólo en un sentido estricto, la mejor manera de conciliar las expresiones "defensa del orden" y "prevención del desorden" en los textos francés e inglés del artículo 10 § 2 era interpretarlas en su sentido más estricto (Perinçek, citada anteriormente, § 151). Lo mismo se aplica necesariamente al artículo 11, apartado 2 -que utiliza los mismos términos en ambas versiones-, ya que el Convenio debe leerse en su conjunto e interpretarse de forma que se promueva su coherencia interna y la armonía entre sus distintas disposiciones (Stec y otros contra el Reino Unido (dec.) [GC], nº 65731/01 y 65900/01, § 48, TEDH 2005-X).

*ii. La presencia de objetivos legítimos en el presente caso*

123. El Tribunal de Justicia examinará la cuestión de la existencia de una finalidad legítima considerando si las detenciones, encarcelamientos y condenas administrativas de que fue objeto el demandante perseguían, como sostiene el Gobierno, los objetivos legítimos de la defensa del orden público, la prevención de la delincuencia y la protección de los derechos y libertades de los demás.

124. A este respecto, señala, en particular, que la quinta detención tuvo lugar cuando el demandante abandonaba el lugar de una manifestación estática en la que había terminado de participar y que un grupo de personas, entre las que había periodistas, le seguía. Las autoridades lo calificaron de "marcha no autorizada", aunque el demandante no

había mostrado ninguna intención de encabezar una marcha ni de hacer otra cosa que no fuera simplemente abandonar el local caminando por la calle (véase el apartado 32). En estas circunstancias, el demandante no podía prever que el traslado sería considerado como un acto público del que las autoridades le culparían. Además, el grupo no se había formado por iniciativa propia y ni siquiera podía considerarse una fuente de perturbación, ya que, según las alegaciones presentadas al Tribunal, y no hay pruebas de lo contrario, el demandante y las personas que le seguían caminaban por la acera.

125. En el sexto episodio, las autoridades consideraron que la presencia ante el tribunal de un grupo de personas que esperaban asistir a una audiencia judicial constituía una "reunión pública" no autorizada (párrafo 35 supra). De las observaciones del Gobierno se desprende que, tras esperar un tiempo fuera del tribunal, algunas personas de la multitud comenzaron a corear consignas políticas. Sin embargo, al Tribunal no se le presentó





ninguna prueba que demostrara que el propio demandante hubiera coreado consignas o manifestado de otro modo su intención de celebrar un mitin político fuera del tribunal. No hay nada en el expediente que indique que, antes de acudir a la vista, las personas que esperaban ante el tribunal hubieran previsto que se les negaría la entrada o que se manifestarían en tal caso. Además, parece que el acceso a la zona que rodea el tribunal

estaba en todo caso bloqueado por un cordón de policías y furgonetas policiales, y que las personas que esperaban fuera del cordón no causaron ninguna molestia adicional al tráfico.

126. Por lo tanto, el Tribunal no está convencido de que las medidas impugnadas adoptadas contra el demandante durante los episodios quinto y sexto persiguieran un objetivo legítimo a los efectos del artículo 11.2. Sólo por este motivo, se produjo una violación del artículo 11 en relación con cada uno de estos dos episodios.

127. Por lo que respecta a los otros cinco episodios, el Tribunal observa que las detenciones se produjeron durante actos públicos celebrados sin notificación (segundo, tercer, cuarto y séptimo episodios) o al final de la franja horaria autorizada (primer episodio). Todos estos eventos fueron reuniones pacíficas que causaron pocos disturbios (párrafos 14, 19-21, 25 y 37). Aunque duda mucho de que las medidas controvertidas en relación con estos episodios persiguieran alguno de los objetivos legítimos previstos en el artículo 11 § 2, el Tribunal considera innecesario pronunciarse sobre este punto ya que, en cualquier caso, las restricciones impuestas no eran "necesarias", por las razones que se exponen a continuación.

**c) ¿Eran necesarias en una sociedad democrática las controvertidas restricciones impuestas durante los otros cinco episodios?**

*i. Principios derivados de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia*

128. El Tribunal examinará la necesidad de las injerencias en el ejercicio del derecho a la libertad de reunión denunciadas en el presente caso, teniendo en cuenta los principios establecidos en la sentencia Kudrevičius y otros (citada anteriormente, §§ 142-160) y recientemente reiterados en la sentencia Lashmankin y otros (citada anteriormente, § 412):

α) Principios generales

« 142. La libertad de reunión pacífica, uno de los fundamentos de una sociedad democrática, está sujeta a una serie de excepciones que exigen una interpretación estricta y la necesidad de restringirla debe establecerse de forma convincente. Al considerar si las restricciones a los derechos y libertades





garantizados por el Convenio pueden considerarse "necesarias en una sociedad democrática", los Estados contratantes gozan de un cierto margen de apreciación, pero éste no es ilimitado (Barraco, citada anteriormente, § 42). Además, corresponde al Tribunal de Justicia pronunciarse definitivamente sobre la compatibilidad de la restricción con el Convenio, y lo hace valorando las circunstancias del caso (Rufi Osmani y otros contra la Antigua República Yugoslava de Macedonia (dec.), nº 50841/99, TEDH 2001-X, y Galstyan, ya citada, § 114).

143. La tarea del Tribunal en el ejercicio de su función de supervisión no es sustituir a los tribunales nacionales competentes, sino revisar sus decisiones desde el punto de vista del artículo 11. De ello no se desprende que el Tribunal deba limitarse a comprobar si el Estado demandado ha ejercido esta facultad de buena fe, de forma cuidadosa y razonable: El Tribunal de Justicia debe examinar la injerencia controvertida a la luz del conjunto del asunto para determinar, una vez comprobado que persigue un "objetivo legítimo", si responde a una "necesidad social imperiosa" y, en particular, si es proporcionada al

objetivo perseguido y si las razones aducidas por las autoridades nacionales para justificarla parecen "pertinentes y suficientes" (Coster v. Reino Unido [CG], nº 24876/94, § 104, 18 de enero de 2001, Achugian c. Armenia, nº 33268/03, § 89, 17 de julio de 2008, S. y Marper c. Reino Unido [CG], nº 30562/04 y 30566/04, § 101, TEDH 2008, Barraco, ya citada, § 42, y Kasparov y otros, ya citada, § 86). Al hacerlo, el Tribunal debe cerciorarse de que las autoridades nacionales aplicaron las normas de conformidad con los principios consagrados en el artículo 11 y, además, sobre la base de una apreciación aceptable de los hechos pertinentes (Rai y Evans, antes citada, y Gün y otros, antes citada, § 75; véanse también Partido Comunista Unido de Turquía y otros c. Turquía, 30 de enero de 1998, § 47, Reports 1998-I, y Gerger c. Turquía [GC], nº 24919/94, § 46, 8 de julio de 1999).

144. La proporcionalidad exige sopesar los imperativos de los fines enumerados en el artículo 11 § 2 frente a los de la libre expresión de palabra, gesto o incluso silencio de las opiniones de las personas reunidas en la calle u otros lugares públicos (Rufi Osmani y otros, antes citada, Skiba, antes citada, Fáber, antes citada, § 41, y Taranenko, antes citada, § 65).

145. La libertad de reunión garantizada por el artículo 11 del Convenio también protege las manifestaciones que puedan ofender o desagradar a elementos hostiles a las ideas o reivindicaciones que pretenden promover (Stankov y Organización Macedonia Unida Ilinden, citada anteriormente, § 86). Las medidas que impiden la libertad de reunión y de expresión que no sean la incitación a la violencia o el rechazo de los principios democráticos -por muy chocantes e inaceptables que puedan parecer ciertas opiniones o términos a las autoridades- son perjudiciales para la democracia y a menudo incluso la ponen en peligro (Güneri y otros c. Macedonia, citada anteriormente, § 86). Turquía, nos. 42853/98, 43609/98 y 44291/98, § 76, 12 de julio de 2005, Serguey Kuznetsov, citado anteriormente, § 45, Alekseyev, citado

anteriormente, § 80, Fáber, citado anteriormente, § 37, Gün y otros, citado anteriormente, § 70, y Taranenko, citado anteriormente, § 67).

146. La naturaleza y la gravedad de las penas impuestas también son factores que deben tenerse en cuenta al evaluar la proporcionalidad de la injerencia en relación con su finalidad (Öztürk c. Turquía [GC], nº 22479/93, § 70, TEDH 1999-VI, Rufi Osmani y otros, antes citada, y Gün y otros, antes citada, § 82). Cuando las sanciones impuestas son de carácter penal, requieren una justificación especial (Rai y Evans, decisión citada anteriormente). Una manifestación pacífica no debe ser, en principio, objeto de una amenaza de sanción penal (Akgöl y Göl c. Turquía, nº 28495/06 y 28516/06, § 43, 17 de mayo de 2011),





incluida la privación de libertad (Gün y otros, citada, § 83). Así, el Tribunal debe examinar con especial atención los casos en los que las penas impuestas por las autoridades nacionales por una conducta no violenta implican una pena de prisión (sentencia Taranenko, citada anteriormente, § 87).

β) Requisito de autorización previa

« 147. En principio, no es contrario al espíritu del artículo 11 que, por razones de orden público y de seguridad nacional, una Alta Parte Contratante pueda supeditar la celebración de reuniones a una autorización previa (Oya Ataman, antes citada, § 37, Bukta y otros c. Hungría, nº 25691/04, § 35, TEDH 2007-III, Balçık y otros c. Turquía, nº 25/02, § 49, 29 de noviembre de 2007, Nurettin Aldemir y otros c. Turquía, nº 25/02, § 49, 29 de noviembre de 2007) Turquía, nº 32124/02, 32126/02, 32129/02, 32132/02, 32133/02, 32137/02 y 32138/02, § 42, 18 de diciembre de 2007, Éva Molnár, ya citada, § 35, Karatepe y otros c. Turquía, nº 33112/04, 36110/04, 40190/04, 41469/04 y 41471/04, § 46, 7 de abril de 2009, Skiba, ya citada, Çelik c. Turquía (nº 3), nº 36487/07, § 90, 15 de noviembre de 2012, y Gün y otros, ya citada, §§ 73 y 80). Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha declarado en asuntos anteriores que someter la celebración de un acto público a un procedimiento de notificación o incluso de autorización no afecta, en principio, al contenido del derecho consagrado en el artículo 11 del Convenio, siempre que la finalidad del procedimiento sea permitir a las autoridades adoptar medidas razonables y adecuadas para garantizar el buen desarrollo de tales actos (sentencias Sergey Kuznetsov, antes citada, § 42, y Rai y Evans, antes

citada). Los organizadores de concentraciones públicas deben obedecer las normas que rigen este proceso cumpliendo la normativa vigente (Primov y otros, citado anteriormente, § 117).

148. La finalidad de la notificación previa no es sólo conciliar el derecho a la libertad de reunión con los derechos e intereses legalmente protegidos (incluida la libertad de circulación) de los demás, sino también defender el orden o impedir la comisión de delitos. Para lograr un equilibrio entre estos intereses contrapuestos, el uso de procedimientos administrativos previos es una práctica habitual en los Estados miembros en relación con la organización de actos públicos (Eva Molnár, citada anteriormente, § 37, y Berladir y otros c. Rusia, nº 34202/06, § 42, 10 de julio de 2012). Sin embargo, dicha normativa no debe constituir un impedimento oculto a la libertad de reunión protegida por el Convenio (Samüt Karabulut c. Rusia, nº 34202/06, § 42, 10 de julio de 2012). Turquía, nº 16999/04, § 35, 27 de enero de 2009, y Berladir y otros, citada anteriormente, § 39).

149. Dado que los Estados tienen derecho a exigir una autorización, deben poder sancionar a quienes participen en una manifestación que no cumpla esta condición (Ziliberg, antes citada, Rai y Evans, antes citada, Berladir y otros, antes citada, § 41, y Primov y otros, antes citada, § 118). Al mismo tiempo, la libertad de participar en reuniones pacíficas es tan importante que una persona no puede ser sometida a ninguna sanción -incluso una en el extremo inferior de la escala de sanciones disciplinarias- por participar en una manifestación que no está prohibida, siempre que no cometa ella misma ninguna

infracción en esa ocasión (Ezelin, antes citada, § 53, Galstyan, antes citada, § 115, y Barraco, antes citada, § 44). Lo mismo se aplica cuando la manifestación da lugar a daños u otros disturbios (Taranenko, citada anteriormente, § 88).

150. Una situación ilegal, como la celebración de una manifestación sin autorización previa, no justifica necesariamente la injerencia en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión de una persona (Cisse





v. Francia, nº 51346/99, § 50, TEDH 2002-III, Oya Ataman, citada, § 39, Barraco, citada, § 45, y Skiba, citada). Si bien las normas que regulan las reuniones públicas, como el sistema de notificación previa, son esenciales para el buen funcionamiento de los actos públicos, ya que permiten a las autoridades minimizar las perturbaciones del tráfico y adoptar otras medidas de seguridad, su aplicación no debe convertirse en un fin en sí mismo (Primov y otros, citada anteriormente, § 118). En particular, en ausencia de actos de violencia por parte de los manifestantes, es importante que las autoridades públicas muestren cierta tolerancia hacia las reuniones pacíficas, de modo que no se menoscabe la libertad de reunión garantizada por el artículo 11 del Convenio (Oya Ataman, citado anteriormente, § 42, Bukta y otros, citado anteriormente, § 37, Nurettin Aldemir y otros, citado anteriormente, § 46, Achougian, citado anteriormente, § 90, Éva Molnár, citado anteriormente, § 36, Barraco, citado anteriormente, § 43, Berladir y otros, citado anteriormente, § 38, Fáber, citado anteriormente, § 47, İzci c. Turquía, nº 42606/05, § 89, 23 de julio de 2013, y Kasparov y otros, citada anteriormente, § 91).

151. La ausencia de autorización previa y la consiguiente "ilegalidad" de la acción no dan carta blanca a las autoridades, que siguen estando limitadas por el requisito de proporcionalidad del artículo 11. Por tanto, es necesario establecer las razones por las que no se autorizó la manifestación en primer lugar, el interés público en juego y los riesgos que entraña la concentración. El método utilizado por la policía para disuadir a los manifestantes, para contenerlos en un lugar determinado o para dispersar la manifestación es también un elemento importante a la hora de evaluar la proporcionalidad de la injerencia (Primov y otros, citada anteriormente, § 119). Así, el uso por parte de la policía de "spray de pimienta" para dispersar una manifestación autorizada se consideró desproporcionado, aunque el Tribunal reconoció que el evento en cuestión pudo haber provocado la interrupción del tráfico rodado (Oya Ataman, citada anteriormente, §§ 38-44).

152. En su sentencia en el asunto Bukta y otros (citado anteriormente, §§ 35-36), el Tribunal sostuvo que, en circunstancias especiales en las que puede estar justificado reaccionar inmediatamente, por ejemplo ante un acontecimiento político, con la celebración de una manifestación pacífica, dispersarla por

el único motivo de que no se había cumplido la obligación de notificación previa y sin que los participantes se comportaran de forma contraria a la ley constituía una restricción desproporcionada de la libertad de reunión pacífica.

153. Posteriormente, el Tribunal aclaró que el principio establecido en Bukta y otros no podía ampliarse hasta el punto de que la ausencia de notificación previa nunca podía constituir una base legítima para una decisión de dispersar una reunión. El derecho a manifestarse espontáneamente puede prevalecer sobre la obligación de avisar previamente de la celebración de una concentración sólo en circunstancias especiales, en particular cuando sea esencial reaccionar inmediatamente ante un acontecimiento mediante la celebración de una manifestación. Esta excepción a la norma general puede estar justificada, en particular, cuando un retraso habría dejado obsoleta la reacción (Éva Molnár, antes citada, §§ 37-38, y Skiba, antes citada, decisión).

154. Además, cabe señalar que incluso una manifestación legalmente autorizada puede ser dispersada, por ejemplo cuando se convierte en un disturbio (Primov y otros, citada anteriormente, § 137). »

y) Manifestaciones y alteraciones de la vida cotidiana





« 155. Toda manifestación en un lugar público es susceptible de causar perturbaciones en la vida cotidiana, en particular en el tráfico rodado (Barraco, citada anteriormente, § 43, Disk y Kesik c. Turquía, nº 38676/08, § 29, 27 de noviembre de 2012, e İzci, citada anteriormente, § 89). Este hecho no justifica por sí mismo una injerencia en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión (Berladir y otros, antes citada, § 38, y Gün y otros, antes citada, § 74), ya que es importante que los poderes públicos muestren cierta tolerancia en este ámbito (Achougian, antes citada, § 90). El "grado de tolerancia" adecuado no puede definirse in abstracto; el Tribunal debe examinar las circunstancias particulares del caso, en particular el grado de "perturbación de la vida cotidiana" (Primov y otros, citada anteriormente, § 145). Siendo así, es importante que las asociaciones y otros organizadores de eventos cumplan con las reglas del juego democrático, del que son actores, observando la normativa vigente (Oya Ataman, antes citada, § 38, Balçık y otros, antes citada, § 49, Éva Molnár, antes citada, § 41, Barraco, antes citada, § 44, y Skiba, antes citada).

156. La negativa deliberada de los organizadores a cumplir con estas normas y su decisión de estructurar toda o parte de una manifestación de manera que provoque una perturbación de la vida cotidiana y de otras actividades en un grado que exceda el nivel de molestia inevitable en las circunstancias, constituyen una conducta que no puede gozar de la misma protección privilegiada en virtud del Convenio que el discurso o el debate político sobre asuntos de interés general o la expresión pacífica de opiniones sobre dichos asuntos. Por el contrario, el Tribunal de Justicia considera que los Estados contratantes gozan de un amplio margen de apreciación a la hora de evaluar la necesidad de adoptar medidas para restringir tales conductas...

157. Las restricciones a la libertad de reunión pacífica en lugares públicos pueden servir para proteger los derechos de los demás con el fin de prevenir los disturbios y las perturbaciones del tráfico rodado (Éva Molnár, citada anteriormente, § 34). Dado que la afluencia de personas durante un acto público entraña riesgos, no es infrecuente que las autoridades públicas impongan límites al lugar, la fecha, la hora, la forma o la manera de celebrar una reunión pública prevista (Primov y otros, citado anteriormente, § 130). »

δ) Las obligaciones positivas del Estado en virtud del artículo 11 de la Convención

« 158. Los Estados no sólo deben abstenerse de imponer restricciones indirectas indebidas al derecho de reunión pacífica, sino que deben proteger este derecho. Si bien la esencia del artículo 11 es proteger al individuo contra la injerencia arbitraria de las autoridades públicas en el ejercicio de sus derechos protegidos (Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF) v. Reino Unido, nº

11002/05, § 37, 27 de febrero de 2007, y Nemtsov, antes citada, § 72), también puede dar lugar a obligaciones positivas de garantizar el disfrute efectivo de esos derechos (Djavit An, antes citada, § 57, Oya Ataman, antes citada, § 36, y Gün y otros, antes citada, § 72).

159. Las autoridades tienen el deber de tomar las medidas necesarias para cualquier manifestación legal con el fin de garantizar su correcto desarrollo y la seguridad de todos los ciudadanos (Oya Ataman, citada anteriormente, § 35, Makhmoudov v. Russia, no. 35082/04, §§ 63-65, 26 de julio de 2007, Skiba, citada anteriormente, y Gün y otros, citada anteriormente, § 69). Sin embargo, no pueden garantizarlo de forma absoluta y gozan de una amplia discreción a la hora de elegir el método a utilizar (Protopapa c. Turquía, nº 16084/90, § 108, 24 de febrero de 2009). A este respecto, tienen una obligación de medios y no de



resultado en virtud del artículo 11 del Convenio (Plattform "Ärzte für das Leben" c. Austria, 21 de junio de 1988, § 34, Serie A nº 139, y Fáber, ya citada, § 39).

160. En particular, el Tribunal ha subrayado la importancia de las medidas de seguridad preventivas, como, por ejemplo, el envío de ayuda de emergencia al lugar de las reuniones o de los acontecimientos, con el fin de garantizar el buen desarrollo de dichos acontecimientos, ya sean políticos, culturales o de otro tipo (Oya Ataman, citada anteriormente, § 39). »

## ii. Aplicación de los principios anteriores a los cinco episodios restantes

129. Sobre la base de los principios enunciados en su jurisprudencia, el Tribunal de Justicia examinará si las medidas adoptadas contra el demandante durante cada uno de los cinco episodios restantes (es decir, el primero, el segundo, el tercero, el cuarto y el séptimo) fueron proporcionales a uno u otro de los objetivos legítimos invocados por el Gobierno, a saber, "la prevención de los desórdenes o de la delincuencia" y "la protección de los derechos y las libertades de los demás", y si las razones alegadas por las autoridades nacionales para justificar dichas medidas eran "pertinentes y suficientes". Para ello, examinará si, en cada una de estas ocasiones, la detención, la prisión y el castigo del demandante respondieron a una necesidad social imperiosa.

### (α) Primer episodio

130. El 5 de marzo de 2012, el demandante fue detenido y trasladado a la comisaría de policía porque se había negado a abandonar el lugar de una reunión pacífica autorizada aproximadamente dos horas después del final de la franja horaria asignada. No se discute que, de este modo, desatendió las normas de conducta de los actos públicos.

131. Cabe señalar que, durante este episodio, los manifestantes restantes -unas 500 personas- eran mucho menos numerosos que los participantes en la concentración autorizada que acababa de terminar. El demandante y sus partidarios utilizaron megáfonos para invitar a los manifestantes a quedarse y participar en una "protesta pacífica", y los manifestantes siguieron comportándose de forma no violenta. Los manifestantes ocuparon una plaza que, por lo demás, se utilizaba como zona pública de recreo y estaba delimitada por vías principales muy transitadas, y no bloquearon las carreteras o aceras adyacentes (párrafos 13-14 supra). Parece que los disturbios provocados por el demandante y los demás manifestantes causaron algunas molestias en la vida cotidiana, pero, en las

circunstancias concretas, no superaron el nivel de perturbación menor del ejercicio normal del derecho a la libertad de reunión pacífica en un lugar público (Fáber c. Hungría, nº 40721/08, § 47, 24 de julio de 2012, Bukta y otros c. Hungría, nº 25691/04, § 37, TEDH 2007-III, y Kudrevičius y otros, antes citada, §§ 149 y 164-175).

132. Además, no había ningún indicio de que fuera a producirse un brote de violencia inminente ni de que se agravara el grado de molestia. Los policías antidisturbios





presentes en el lugar de los hechos, totalmente equipados con material antidisturbios, eran comparables en número a los manifestantes, que no iban armados ni eran agresivos. Dado que las autoridades tenían el control total de la situación, no había riesgo aparente de deterioro.

133. Se puede concluir que esta reunión se dispersó y que el demandante fue detenido por el único motivo de que la manifestación ya no estaba amparada por la autorización y, por tanto, se consideraba ilegal. Así lo confirman también las actas policiales y las sentencias del procedimiento administrativo del demandante. El Gobierno argumenta que la policía toleró la reunión ilegal durante dos horas antes de efectuar las detenciones. Sin embargo, la decisión de dispersar la reunión y detener al demandante se basó en lo que las autoridades consideraron como una falta de notificación suficiente y no estaba relacionada con el alcance de los disturbios supuestamente causados por los manifestantes. Como se ha señalado anteriormente, las autoridades no estaban obligadas por la Ley de Actos Públicos a realizar dicho balance (párrafo 116 anterior). Hicieron uso de su facultad discrecional en virtud del derecho interno de manera incompatible con la esencia del derecho a la libertad de reunión y sin tener en cuenta la protección privilegiada que, en virtud del Convenio, debe concederse al discurso o al debate político sobre asuntos de interés público o a la expresión pacífica de opiniones sobre tales asuntos (Kudrevičius y otros, antes citada, § 156, Magyar Helsinki Bizottság c. la República Eslovaca, § 156). Suiza [GC], nº 16354/06, § 61, CEDH 2012 (extractos)). En estas circunstancias, es irrelevante si el importe de la multa, a saber, 25 euros, era adecuado para una infracción de las normas que rigen el desarrollo de los actos públicos.

(β) Segundo, tercero y cuarto episodios

134. En las tres ocasiones, el demandante fue detenido mientras asistía a reuniones denominadas "salidas". Los manifestantes habían elegido esta actividad principalmente porque consideraban que no estaba sujeta a ninguna formalidad. Marcharon en grupos más o menos coordinados de 50 a 170 personas por las calles céntricas que en ese momento estaban cerradas al tráfico debido a las festividades programadas, sin utilizar pancartas ni equipos de sonido y sin corear eslóganes ni pronunciar discursos (véanse los párrafos 19-21 y 25 anteriores). En una ocasión, el demandante fue detenido mientras se tomaba una fotografía de grupo (párrafo 20 supra), y en otra ocasión mientras participaba en una "reunión informal con un miembro de la Duma del Estado" (párrafo 25 supra).

135. La cuestión de si estas reuniones estaban sujetas a notificación se planteó entre las partes y aún no se ha resuelto. Como se ha señalado anteriormente, la policía disponía de un amplio margen de maniobra para decidir qué reunión debía calificarse de



acto público (apartados 117-118 supra). Además, como ya se ha señalado, cualquier infracción del procedimiento de celebración de actos públicos -la falta de notificación no es más que un ejemplo- y cualquier irregularidad cometida por un participante en un acto público, por pequeña y trivial que sea, puede servir de motivo para que las autoridades pongan fin al mismo (sentencia Lashmankin y otros, antes citada, § 461).

136. El Tribunal ha recordado anteriormente que la finalidad del procedimiento de notificación es permitir a las autoridades adoptar medidas razonables y adecuadas para garantizar el buen desarrollo de las reuniones, concentraciones u otros actos (véase el apartado 99 anterior). Las regulaciones de esta naturaleza no deben constituir un impedimento encubierto a la libertad de reunión protegida por el Convenio (Samüt Karabulut v. Turquía, nº 16999/04, § 35, de 27 de enero de 2009, y Berladir y otros c. Rusia, nº 34202/06, § 39, de 10 de julio de 2012), y debe distinguirse entre las restricciones a la libertad de reunión basadas en el contenido, que el Tribunal debe someter al más estricto control, y las restricciones de carácter técnico (Primov y otros, citada, § 135).

137. El Tribunal reitera que las excepciones al derecho a la libertad de reunión deben interpretarse de forma restrictiva y que la necesidad de cualquier restricción debe establecerse de forma convincente (Kudrevičius y otros, § 142). En una situación ambigua, como la de los tres casos en cuestión, era aún más importante adoptar medidas basadas en el alcance de la perturbación causada por la conducta en cuestión y no en motivos formales como el incumplimiento del procedimiento de notificación. La infracción de la libertad de reunión mediante la interrupción o dispersión de una concentración o la detención de los participantes en el curso de la misma sólo puede justificarse por motivos de fondo específicos y expresamente expuestos, por ejemplo, por la existencia de riesgos graves como los contemplados en el artículo 16, apartado 1, de la Ley de Actos Públicos. Este no fue el caso en los episodios en cuestión.

#### (y) Episodio septimo

138. Durante el último episodio, el demandante participó en una manifestación estática espontánea de unas 150 personas que protestaban contra la sentencia, dictada ese mismo día, en la que se había condenado a varios activistas a penas de prisión. Los manifestantes se habían reunido en la acera de la calle Tverskaya. No había equipos de sonido, consignas ni discursos organizados. El demandante fue detenido mientras hablaba con un periodista (véase el párrafo 37). Oficialmente, la manifestación era ilegal porque no había sido notificada previamente de acuerdo con la Ley de Actos Públicos.

139. El Tribunal de Justicia reitera que, al apreciar si la injerencia era "necesaria en una sociedad democrática" para la consecución de un objetivo legítimo, reconoce que las autoridades nacionales gozan de un cierto margen de apreciación en la elección de los medios para alcanzar el objetivo legítimo perseguido, pero subraya que este margen de



apreciación va acompañado de una supervisión europea tanto de la ley como de las decisiones que la aplican (Roman Zakharov c. Rusia [GC], nº 47143/06, § 232, TEDH 2015).

140. El Tribunal de Justicia ya ha constatado que el sistema de notificación ruso prevé un plazo mínimo de diez días, especialmente largo en comparación con el de otros Estados, entre el plazo de notificación de la reunión y la fecha fijada para la misma, siendo la única excepción a esta regla una manifestación estática ("piquete"), que puede notificarse hasta tres días antes de la fecha fijada. Observó que la Ley de Actos Públicos no contemplaba ninguna circunstancia especial en la que una reunión espontánea pudiera estar justificada por una reacción inmediata a un acontecimiento de actualidad. También señaló que los tribunales nacionales habían condenado a los participantes en un acto público organizado sin notificación previa, limitando su análisis al hecho de que habían participado en una reunión que no había sido notificada dentro de los plazos legales y sin considerar si existían circunstancias especiales que exigían una reacción inmediata a un acontecimiento de actualidad en forma de reunión espontánea y que justificaban una excepción a la aplicación estricta de los plazos de notificación. Observó que, además, las normas de derecho interno que regulan los plazos de notificación estaban formuladas de forma rígida, no permitían ninguna excepción y no dejaban margen para el equilibrio de acuerdo con los criterios establecidos en su jurisprudencia sobre el artículo 11 del Convenio (Lashmankin y otros, ya citada, §§ 451-454).

141. En la sentencia Lashmankin y otros, antes citada, el Tribunal de Justicia declaró que no había razón para considerar que era "necesario en una sociedad democrática" establecer plazos rígidos para la notificación de actos públicos sin hacer ninguna excepción para tener en cuenta las situaciones en las que sería imposible cumplir dichos plazos, por ejemplo en caso de una reunión espontánea justificada o en otras circunstancias. Consideró que la aplicación automática y rígida de los plazos de notificación, realizada sin tener en cuenta en lo más mínimo las circunstancias de cada caso individual, podía equivaler en sí misma a una injerencia injustificada en virtud del artículo 11 § 2 del Convenio (ibid., §§ 456 y 473).

142. La injerencia de las autoridades en la manifestación espontánea en el presente caso es otro ejemplo de esta aplicación automática y rígida de los requisitos formales que el Tribunal ya ha declarado, en la mencionada sentencia Lashmankin y otros, incompatible con la esencia del derecho a la libertad de reunión pacífica. En el asunto Lashmankin y otros, al igual que en el presente caso, las deficiencias legislativas de las disposiciones que regulan las reuniones espontáneas se vieron agravadas por la aplicación rígida y formalista de las normas que prevén la supresión de los actos públicos realizados sin notificación.

*δ) Observaciones finales sobre la necesidad de restricciones en los cinco episodios restantes*

143. A la luz de lo anterior, el Tribunal considera que lo que tienen en común los acontecimientos mencionados es que no causaron ninguna perturbación de la vida cotidiana





más que un inconveniente menor, si es que lo hubo (véase en particular el párrafo 109 supra). Como ha subrayado en repetidas ocasiones, una situación ilegal como la organización de una manifestación sin autorización previa no justifica necesariamente la injerencia en el ejercicio del derecho a la libertad de reunión de una persona. En particular,

en ausencia de actos de violencia por parte de manifestantes no autorizados, es necesario un grado de tolerancia por parte de las autoridades públicas hacia las reuniones pacíficas

para asegurar que la libertad de reunión garantizada por el artículo 11 del Convenio no se vea menoscabada (Kudrevičius y otros, § 150, citada en el apartado 128 anterior, con otras referencias). En este sentido, el presente caso no difiere mucho de otros anteriores en los que el Tribunal de Justicia ha considerado que dicha tolerancia también era necesaria cuando la manifestación tenía lugar en un lugar público en el que no existía ningún riesgo de inseguridad o de disturbios (Fáber, citada anteriormente, § 47) o un peligro para el orden público más allá de la pequeña perturbación (Bukta y otros, ya citada, § 37), o que haya sido fuente de alguna perturbación de la vida cotidiana, en particular del tráfico rodado (Kudrevičius y otros, ya citada, § 155, y Malofeyeva, ya citada, §§ 136-137).

144. Sin embargo, en cada uno de los cinco episodios, la reunión fue dispersada y el demandante fue detenido, encarcelado y posteriormente condenado por una infracción administrativa -sin que se desprenda de las decisiones pertinentes que se haya analizado la gravedad de las perturbaciones causadas por las reuniones o, en un caso, su carácter espontáneo (sobre este último punto, véase el apartado 37 supra)- por el único motivo de que no habían sido autorizadas y habían continuado a pesar de que la policía había ordenado su cese. Por lo tanto, parece que las autoridades no mostraron el grado de tolerancia necesario hacia lo que consideraban una reunión no autorizada, aparentemente haciendo caso omiso de lo que el Tribunal de Justicia había declarado en repetidas ocasiones, a saber, que el cumplimiento de las normas que rigen las reuniones públicas no debe convertirse en un fin en sí mismo (Kudrevičius y otros, citada, § 155).

145. Por otra parte, y a pesar de lo anterior, el demandante fue objeto de sanciones que, aunque calificadas como administrativas en el derecho interno, eran sin embargo "penales" en el sentido autónomo del artículo 6 § 1, por lo que esta disposición es aplicable bajo su título "penal" (véase el párrafo 80 supra). Sin embargo, una manifestación pacífica no debe dar lugar, en principio, a la amenaza de sanciones penales, incluida la privación de libertad. Cuando una sanción impuesta a un manifestante es de carácter penal, requiere una justificación especial (Kudrevičius y otros, ya citada, § 146). La libertad de participar en reuniones pacíficas es de tal importancia que la persona interesada no puede ser objeto de ninguna sanción -incluso una que se sitúe en el extremo inferior de la escala de sanciones



disciplinarias- por participar en una manifestación no prohibida, siempre que no cometa ella misma ninguna infracción en esa ocasión (ibíd., § 149).

146. Por consiguiente, a la luz de los hechos de los cinco episodios en cuestión, el Tribunal no puede concluir que la libertad de reunión pacífica del demandante, garantizada por el Convenio, pesara menos que cualquier interés que el Estado demandado hubiera protegido al restringir el ejercicio de dicha libertad para mantener el orden, prevenir la delincuencia o proteger los derechos y libertades de los demás. Los motivos invocados por el Estado demandado no corresponden a ninguna necesidad social apremiante. Aunque

fueran relevantes, no serían suficientes para demostrar que la injerencia denunciada era "necesaria en una sociedad democrática". A pesar del margen de apreciación de las autoridades nacionales, el Tribunal de Justicia considera que no existía un vínculo razonable de proporcionalidad entre las restricciones al derecho a la libertad de reunión del demandante y cualquier objetivo legítimo que pudiera haberse perseguido. En

consecuencia, concluye que se ha producido una violación del artículo 11 del Convenio también en relación con estos cinco hechos.

### iii. Conclusiones generales

147. En resumen, el Tribunal concluye que, dado que las restricciones impuestas a la libertad de reunión del demandante durante los episodios quinto y sexto no perseguían un objetivo legítimo, constituyeron una violación del artículo 11 del Convenio (véase el apartado 126 supra), y que, dado que el Estado demandado no ha demostrado que las restricciones impuestas durante los otros cinco episodios fueran necesarias en una sociedad democrática, dichas restricciones también constituyeron una violación de dicha disposición (véase el apartado 146 supra).

148. En cuanto a los cinco últimos episodios, cabe añadir que reflejan una persistente falta de tolerancia por parte de las autoridades nacionales con respecto a las reuniones no autorizadas pero pacíficas y, de forma más general, con respecto a la aplicación de criterios coherentes con los principios derivados del artículo 11 del Convenio. De las disposiciones pertinentes de los artículos 19, apartado 3, y 20, apartado 2, del Código de Infracciones Administrativas o de las decisiones adoptadas sobre la base de dichas disposiciones no se desprende que las autoridades competentes estuvieran obligadas a tener debidamente en cuenta intereses tales como la necesidad de mantener el orden, prevenir la delincuencia o proteger los derechos y libertades de los demás, y que hayan cumplido con dicha obligación. Tampoco parece que las autoridades competentes hayan logrado un justo equilibrio entre estos intereses, por un lado, y el interés del demandante en ejercer su derecho a la libertad de reunión pacífica, por otro.



149. Estas deficiencias ya se han observado en varios casos anteriores en los que la policía había detenido y encarcelado a los manifestantes únicamente por el hecho de que su reunión no había sido autorizada, habiéndose presentado la ilegalidad formal como única justificación de la medida (Malofeyeva, citada, §§ 137 y 140, Kasparov y otros, citada, § 95, Navalnyy y Yashin, citada, § 65, y Novikova y otros, citada, §§ 136, 171, 175 y 179-183, y Lashmankin y otros, citada, §§ 459-463). Mucho antes del período en el que se produjeron los hechos denunciados, el Tribunal ya había dictado sentencias en las que constataba la violación del artículo 11 por parte del Estado demandado y recordaba expresamente las condiciones que, según su jurisprudencia, debe cumplir cualquier medida que restrinja el derecho a la libertad de reunión pacífica (véase, en particular, Makhmudov c. Reino Unido,

§§ 454-55 y 455-56). Rusia, nº 35082/04, de 26 de julio de 2007, Barankevich c. Rusia, nº 10519/03, § 28, de 26 de julio de 2007, Sergey Kuznetsov, ya citada, Alekseyev c. Rusia, nº 4916/07, 25924/08 y 14599/09, de 21 de octubre de 2010, y, por lo que respecta a las sentencias anteriores al sexto y séptimo episodio, Malofeyeva, ya citada, y Kasparov y otros, ya citada). Por tanto, las autoridades del Estado demandado estaban en condiciones de conocer los requisitos pertinentes del Convenio y de tenerlos en cuenta. No obstante, hay que señalar que las prácticas nacionales que ignoran estos requisitos han continuado y que incluso se han producido reformas legislativas que introducen nuevas restricciones.

150. El Tribunal de Justicia considera que existe una relación entre estas deficiencias y las deficiencias estructurales, ya señaladas en la sentencia Lashmankin y otros (§§ 471-477), de la normativa que impone requisitos formales excesivamente restrictivos a la organización de determinadas reuniones públicas. Así pues, la interpretación amplia del concepto de reunión sujeta a notificación y la falta de tolerancia con las reuniones que no se ajustan al procedimiento ponen de manifiesto otra faceta del problema estructural antes mencionado. La falta de salvaguardias en torno a la facultad de las autoridades nacionales de interferir en las reuniones públicas pacíficas que no causan "disturbios" o molestias se ve agravada por la amplia interpretación que se hace en la práctica del concepto de "reunión sujeta a notificación" y la excesiva latitud de que gozan para imponer restricciones a dichas reuniones mediante una aplicación rígida de las normas recurriendo, como hicieron en el presente caso, a la detención inmediata y a la privación de libertad, así como a sanciones penales como las descritas anteriormente (en los apartados 79 y 80). Incluso cabe preguntarse si, debido a estas características del régimen jurídico aplicable, el ejercicio de los recursos internos no estaría igualmente desprovisto de toda posibilidad de éxito y si no serían ineficaces.

151. A la vista de estos elementos, no puede decirse que la legislación nacional pertinente ofrezca garantías efectivas contra los abusos. Las conclusiones a las que ha





llegado el Tribunal de Justicia en cuanto a la ausencia de una finalidad legítima en los episodios quinto y sexto (apartado 126 supra) confirman esta conclusión.

152. También hay que señalar que los arrestos, las detenciones y las posteriores condenas administrativas del demandante tuvieron necesariamente el efecto de disuadirle a él y a otras personas de participar en concentraciones de protesta o incluso de implicarse activamente en la oposición política. Sin duda, existía también un grave riesgo de que estas medidas disuadieran también a otros partidarios de la oposición y al público en general de participar en las manifestaciones y, en general, en los debates políticos abiertos. Su efecto disuasorio es tanto más fuerte cuanto que iban dirigidas a una personalidad conocida, cuya privación de libertad iba a tener una gran repercusión mediática.

153. Por lo tanto, hubo una violación del artículo 11 de la Convención con respecto a cada uno de los siete episodios.

## V. SOBRE LA SUPUESTA VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 18 DE LA CONVENCIÓN

154. El demandante alega que los arrestos, las detenciones y los procedimientos administrativos en su contra restringieron su derecho a la libertad de reunión con el objetivo de obstaculizar su actividad política. Se queja de la violación del artículo 18 de la Convención, que dice lo siguiente

El artículo 18 del Convenio dice lo siguiente

"Las restricciones que, en virtud del presente Convenio, se impongan a dichos derechos y libertades sólo podrán aplicarse a los fines para los que fueron concebidos. »

### A. La sentencia de Sala

155. La Sala consideró que esta reclamación estaba relacionada con las examinadas en virtud de los artículos 5 y 11 del Convenio sobre el terreno y que, por lo tanto, debía ser declarada admisible. Sin embargo, habiendo concluido que las detenciones y encarcelamientos administrativos a los que fue sometido el demandante habían violado estas disposiciones, ya que habían tenido como efecto impedir y disuadir a él y a otras personas de participar en manifestaciones de protesta y de ejercer activamente la oposición política, consideró innecesario examinar si, en el presente caso, se había producido una violación del artículo 18 en relación con alguno de estos artículos.

### B. Presentaciones de las partes

#### 1. El demandante





156. El demandante considera que su alegación de violación del artículo 18 en relación con los artículos 5 y 11 es un aspecto fundamental del caso. Sostiene que desde las concentraciones de protesta de 2011-2012, en las que supuestamente desempeñó un papel importante, las autoridades ven con malos ojos su participación en cualquier tipo de reunión informal. Afirma que pretenden castigarle por expresar críticas políticas y que están tomando medidas para desanimar a sus seguidores. Alega que las autoridades lo tienen en el punto de mira de forma específica y personal para intentar amordazar a la oposición política. Se refiere en particular a las imágenes de su detención en el tribunal el 24 de febrero de 2014 (sexto episodio). Añade que las reuniones durante las que fue detenido fueron pacíficas y no causaron ninguna alteración del orden público. Alega que se utilizó indebidamente el procedimiento legal de levantamiento de actas de infracción administrativa para expulsarlo de los lugares de reunión cuando no era necesario y para privarlo de su libertad cuando no había ningún fin legal para ello. Afirma que defiende las ideas y los valores de una sociedad democrática -conceptos a los que el Tribunal habría concedido especial importancia en la sentencia Merabishvili- y que, siendo la principal figura de la oposición que defiende estos valores, es acosado precisamente porque participa activamente en la vida política y tiene influencia en las opiniones políticas del pueblo ruso.

157. El demandante alega que, dado que las autoridades lo consideran un opositor político importante, a menudo ha sido perseguido hasta el punto de ser acosado y perseguido. Cita, entre otras, las sentencias del Tribunal en los casos Navalnyy y Yashin (sentencia citada anteriormente, § 73) y Navalnyy y Ofitserov c. Rusia (nº 46632/13 y 28671/14, § 119, de 23 de febrero de 2016) como prueba de la realidad del carácter político del trato que se le dispensó. Considera que el presente caso no es más que una muestra más de la voluntad de las autoridades de castigarle por sus actividades políticas y de disuadirle a él y a otras personas de participar en un debate público libre. Concluye que las autoridades no actuaron de buena fe. Se basa, en particular, en los trabajos preparatorios del artículo 18 de la Convención, que aclararían que los redactores de la Convención estaban motivados por la preocupación de proteger a los individuos de la imposición de restricciones derivadas del deseo del Estado de proteger "la tendencia política que representa" frente a "la oposición que considera peligrosa". Afirma que en Rusia existe la práctica administrativa de interrumpir las reuniones políticas pacíficas y no mostrar tolerancia con ellas si no se han notificado a las autoridades. A este respecto, subraya el carácter repetitivo y selectivo de sus detenciones, que, según él, se llevaron a cabo de forma que se garantizara una gran visibilidad en los medios de comunicación y se aumentara así el efecto disuasorio de las sanciones que se le impusieron.

## 2. El Gobierno

158. El Gobierno consideró que la reclamación del demandante en virtud del artículo 18 no cumplía el requisito establecido en la sentencia Merabishvili (citada anteriormente, § 291) de que la existencia de un objetivo no revelado que motive la restricción debe ser un aspecto fundamental del caso. Se refiere, en particular, a sus argumentos expuestos anteriormente, según los cuales el demandante sólo invocó el artículo 18 en dos de las solicitudes y únicamente en relación con el artículo 5. Añade que la demandante no





denunció separada y distintamente la existencia de segundas intenciones en el procedimiento interno.

159. El Gobierno invitó al Tribunal a seguir la misma línea de razonamiento que en varios casos que, en su opinión, eran comparables, es decir, no analizar la denuncia de una violación del artículo 18 por separado, en la medida en que se confundía con las denuncias de una violación de las disposiciones sustantivas. Cita diez casos anteriores relativos a Rusia en los que el Tribunal había declarado admisible la reclamación en virtud del artículo 18, pero se había abstenido de examinarla en cuanto al fondo por considerar que no planteaba una cuestión distinta de las examinadas en virtud de las disposiciones sustantivas en combinación con las que se había invocado el artículo 18.

160. El Gobierno considera que, en cualquier caso, el artículo 18 no tiene ninguna función autónoma ni utilidad práctica; en su opinión, el concepto de abuso de poder entra en la esfera del derecho penal y no tiene nada que ver con los derechos humanos. Añade que, por su propia naturaleza, las alegaciones de segundas intenciones no se prestan a una demostración de su exactitud, salvo en casos raros como el de *Goussinski v. Rusia* (núm. 70276/01, TEDH 2004-IV), y que, en el presente caso, las alegaciones formuladas por el demandante no son más que conjeturas o impresiones individuales que no se apoyan en ninguna prueba tangible: el demandante no ha aportado ninguna prueba que demuestre, de manera que satisfaga el estricto nivel de prueba exigido por el artículo 18, la realidad de los objetivos ilícitos o ulteriores cuya existencia alega. El hecho de que fuera un político de la oposición no podía bastar en sí mismo para demostrar que las autoridades habían adoptado medidas represivas contra él de mala fe.

161. El Gobierno afirma que el demandante no fue objeto de un ataque específico, sino que fue tratado de la misma manera que muchos otros manifestantes de la oposición. Se remiten a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia citada en la sentencia de la Sala, de la que se desprende que es práctica de la policía interrumpir las reuniones, o los actos considerados como tales, y detener sistemáticamente a los participantes. Afirma que el demandante participa regularmente en las reuniones públicas y que no se ve acosado mientras dichas reuniones estén permitidas; y alega que la conducta persistente e intencionada del demandante, consistente en particular en no respetar el procedimiento de celebración de las reuniones públicas, es fraudulenta y constituye un abuso de derecho en el sentido del artículo 17 del Convenio.

162. En resumen, el Gobierno afirmó que las detenciones y los procedimientos administrativos contra el demandante en cada uno de los siete casos en cuestión habían perseguido todos los objetivos establecidos en los artículos 5 § 1 y 11 del Convenio.

### *C. Evaluación de la Gran Sala*

163. El Tribunal comenzará su análisis señalando que la principal queja del demandante es que fue objeto de un ataque específico en los siete casos en cuestión por su activismo político, y que sostiene que las detenciones y otras medidas adoptadas contra él tenían por objeto perjudicar sus actividades políticas, en violación del artículo 18 del Convenio en relación con los artículos 5 y 11.



164. En el presente asunto, se invitó a las partes a presentar, en sus observaciones ante la Gran Sala, sus respectivas alegaciones sobre la cuestión de los objetivos perseguidos por los arrestos, detenciones y sanciones administrativas impuestas al demandante y, en particular, a identificar el objetivo predominante de dichos arrestos, detenciones y sanciones administrativas. A la luz de sus observaciones y de la evolución reciente de la jurisprudencia relativa a los principios generales aplicables a las reclamaciones en virtud del artículo 18 (Merabishvili, ya citado), el Tribunal considera que la reclamación de la demandante a este respecto representa un aspecto fundamental del presente asunto. Además, el Tribunal considera que no ha examinado el fondo de esta reclamación en el contexto de su análisis anterior de las reclamaciones en virtud de los artículos 5 y 11 y la evaluará por separado. A este respecto, y teniendo en cuenta la cronología de los hechos en su conjunto, centrará su examen en los episodios quinto y sexto, respecto de los cuales concluyó que la injerencia en el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica del demandante no había perseguido ningún objetivo legítimo y, por tanto, había supuesto una violación del artículo 11 y que la detención y el encarcelamiento impuestos al demandante habían sido arbitrarios e ilegales, en violación del artículo 5 § 1. Para ello, tendrá en cuenta los principios generales expuestos en los apartados 287 a 317 de su reciente sentencia Merabishvili (citada anteriormente), en particular los siguientes pasajes (se han omitido las citas de los casos):

« 287. Al igual que el artículo 14, el artículo 18 del Convenio no existe de forma independiente [...]; sólo puede aplicarse en relación con un artículo del Convenio o de sus Protocolos que enuncie uno de los derechos y libertades que las Altas Partes Contratantes se hayan comprometido a reconocer a las personas sometidas a su jurisdicción o que defina las condiciones en las que dichos derechos y libertades pueden ser derogados [...]". ) Esta norma se deriva, por una parte, del tenor del artículo 18, que completa el tenor de disposiciones como la segunda frase del apartado 1 del artículo 5 y los segundos párrafos de los artículos 8 a 11, que autorizan restricciones a los derechos y libertades consagrados en dichos artículos, y, por otra parte, del lugar que ocupa en el Convenio, al final de la sección I, que contiene los artículos que enuncian dichos derechos y libertades o definen las condiciones en que pueden ser objeto de excepción.

288. Sin embargo, el artículo 18 no pretende simplemente especificar el alcance de las cláusulas restrictivas. También prohíbe expresamente a las Altas Partes Contratantes restringir los derechos y libertades consagrados en el Convenio para fines distintos de los previstos en el propio Convenio. En esta medida, tiene un alcance autónomo (...) Por consiguiente, al igual que el artículo 14, puede ser violado sin que exista una violación del artículo con el que se aplica en combinación (...).

289. Por último, consciente, como ya ha señalado, de la falta de coherencia en el uso de los términos "independiente" y "autónomo" en estos contextos, el Tribunal aprovecha la oportunidad en el presente caso para equiparar los términos utilizados en el contexto del artículo 18 con los utilizados en el contexto del artículo 14, como se acaba de hacer.

290. También se desprende de la redacción del artículo 18 que sólo puede haber una violación si el derecho o la libertad en cuestión puede ser objeto de restricciones permitidas por el Convenio ....

291. El mero hecho de que una restricción a una libertad o a un derecho protegido por el Convenio no cumpla todas las condiciones de la cláusula que la permite no plantea necesariamente una cuestión en virtud del artículo 18. El examen por separado de una reclamación en virtud de esta disposición sólo se justifica si la alegación de que se ha impuesto una restricción con un fin no convencional es un aspecto fundamental del caso..."



165. Por otra parte, en la misma sentencia, al exponer los principios generales de interpretación del artículo 18, el Tribunal consideró la situación en la que las restricciones en cuestión persiguen una "pluralidad de fines" y adaptó su razonamiento estableciendo una prueba de si el fin predominante era el no declarado, en comparación con el fin conforme al Convenio. Añadió que esta cuestión debía examinarse a la luz del criterio de prueba ordinario, y no del criterio más estricto que había aplicado en una serie de casos anteriores en el ámbito de este artículo. Si bien los principios que se exponen a continuación abarcan las situaciones de finalidades múltiples, también sirven de orientación para situaciones como las de los episodios quinto y sexto del presente caso, en las que el Gobierno no ha demostrado la existencia de una finalidad legítima:

i. Pluralidad de objetivos

« 302. Esta visión general [de la jurisprudencia] muestra que, si bien los fines y los motivos legítimos se enuncian exhaustivamente en las cláusulas del Convenio que permiten las restricciones, también se definen ampliamente y se interpretan con cierta flexibilidad. En efecto, el Tribunal de Justicia se centra en la cuestión, estrechamente vinculada a la de la existencia de una finalidad legítima, de si la restricción es necesaria o está justificada, es decir, si se basa en motivos pertinentes y suficientes y si es proporcionada a los objetivos o razones por las que se autoriza. Estos objetivos y motivos constituyen los criterios para evaluar si la restricción es necesaria o está justificada (...).

303. Este enfoque debería guiar al Tribunal en su interpretación y aplicación del artículo 18 del Convenio cuando una restricción persigue más de un objetivo. Algunos de estos fines pueden estar vinculados a la cláusula restrictiva aplicable y otros no. Hay una diferencia considerable entre una situación en la que el objetivo del Convenio es el que realmente ha motivado a las autoridades, aunque también deseen obtener otra ventaja, y una situación en la que el objetivo del Convenio, aunque esté presente, es en realidad una mera tapadera para que las autoridades logren otro objetivo que es de importancia primordial para ellas. Considerar que la presencia de cualquier otra finalidad es en sí misma contraria al artículo 18 no reflejaría esta diferencia fundamental e iría en contra del objeto y la finalidad del artículo 18, que es prohibir el abuso de poder. Esto podría significar que, cada vez que el Tribunal rechazara un objetivo o motivo invocado por el Gobierno en relación con una disposición normativa del Convenio, tendría que constatar una violación del artículo 18, porque las observaciones del Gobierno demostrarían que las autoridades habían perseguido no sólo el objetivo aceptado por el Tribunal como legítimo, sino también otro objetivo.

304. Por la misma razón, la constatación de que una restricción tiene por objeto un objetivo previsto en el Convenio tampoco excluye necesariamente una violación del artículo 18. Sostener lo contrario sería, en efecto, privar a esta disposición de su carácter autónomo.

305. En consecuencia, el Tribunal de Justicia considera que una restricción puede ser compatible con la disposición normativa del Convenio que la autoriza si persigue uno de los objetivos establecidos en dicha disposición y, al mismo tiempo, ser contraria al artículo 18 por estar dirigida principalmente a otro objetivo no previsto por el Convenio, es decir, por ser predominante ese otro objetivo. Por el contrario, si la finalidad prevista por el Convenio es la principal, la restricción no infringe el artículo 18 aunque también persiga otra finalidad.

306. Esta interpretación es coherente con la jurisprudencia de los tribunales internos de los Estados contratantes y con la del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (...), que el Tribunal de Justicia puede tener en cuenta al interpretar el Convenio (...) Es tanto más oportuno en el presente caso que



lo haga porque los travaux préparatoires del Convenio muestran claramente que el artículo 18 estaba destinado a ser la versión convencional del concepto de desviación de poder derivado del Derecho administrativo (...).

307. La finalidad predominante en un caso concreto depende de la totalidad de las circunstancias del caso. En su apreciación a este respecto, el Tribunal de Justicia tendrá en cuenta la naturaleza y el grado de reprochabilidad de la finalidad no convencional supuestamente perseguida. También tendrá en cuenta que la Convención está concebida para salvaguardar y promover los ideales y valores de una sociedad democrática regida por el Estado de Derecho.

308. En caso de que la situación continúe, no se puede descartar que esta evaluación varíe con el tiempo. »

## ii. Cuestiones relativas a las pruebas

« (...)

310. El Tribunal de Justicia considera que puede, y debe, atenerse a su enfoque habitual de la cuestión de la prueba, en lugar de seguir normas especiales ....

311. El primer aspecto de este enfoque ... es el principio general de que la carga de la prueba no recae en ninguna de las partes, ya que el Tribunal examina todos los elementos que tiene en su poder, vengan de donde vengan, y, si es necesario, obtiene otros elementos de oficio ... [E]l Tribunal se ha basado en el concepto de carga de la prueba en determinados contextos específicos. Ha reconocido en varias ocasiones, especialmente en los casos en que las dificultades encontradas por los demandantes para probar sus alegaciones justificaban tal conclusión, que no es posible aplicar rígidamente el principio *affirmanti incumbit probatio*, según el cual la carga de la prueba de una alegación corresponde a la parte que la formula ....

312. De hecho, aunque el Tribunal se basa en el material que las partes presentan espontáneamente, regularmente pide a los demandantes y a los gobiernos demandados, de oficio, que presenten pruebas que puedan corroborar o refutar las alegaciones presentadas ante él. Si el Gobierno demandado no responde a la solicitud, el Tribunal no puede obligarle a hacerlo, pero, si no da una explicación satisfactoria de su abstención o negativa, puede sacar conclusiones... También puede combinar esas conclusiones con pruebas circunstanciales. La Regla 44C § 1 del Reglamento del Tribunal le otorga un margen de maniobra considerable a este respecto.

313. La facultad del Tribunal de Justicia de extraer inferencias del comportamiento del Gobierno demandado en el curso del procedimiento ante él es especialmente importante cuando el Estado demandado es el único que tiene acceso a información capaz de confirmar o refutar las alegaciones del demandante, por ejemplo, cuando las personas están bajo la custodia de las autoridades... Esta facultad es probablemente especialmente relevante cuando se alega una finalidad no convencional.

314. El segundo aspecto del enfoque del Tribunal de Justicia es que el estándar de prueba que tiene ante sí es el de la prueba "más allá de toda duda razonable". Sin embargo, esta norma no coincide con la utilizada en algunos sistemas jurídicos nacionales. En primer lugar, dicha prueba puede resultar de un conjunto de indicios, o de presunciones no refutadas, suficientemente serio, preciso y coherente. En segundo lugar, el grado de convicción necesario para llegar a una conclusión está intrínsecamente ligado a la especificidad de los hechos, a la naturaleza de la acusación formulada y al derecho de los tratados en cuestión. El Tribunal ha reiterado constantemente estos principios...

315. El tercer aspecto del enfoque en cuestión (...) es que el Tribunal es libre de evaluar no sólo la admisibilidad y la pertinencia, sino también el valor probatorio de cada elemento del expediente. En la sentencia *Natchova* y otros (citada anteriormente, § 147), el Tribunal de Justicia aclaró aún más este aspecto al afirmar que, en la apreciación de las pruebas, no está vinculado por fórmulas y adopta conclusiones que se apoyan en una valoración independiente de todas las pruebas, incluidas las inferencias que puede extraer de los hechos y de las alegaciones de las partes. La Comisión declaró además que es consciente de las posibles dificultades probatorias que puede encontrar una parte. Se ha adherido sistemáticamente a esta posición, aplicándola a las reclamaciones en virtud de diversos artículos del Convenio ....



316. Por lo tanto, el Tribunal no tiene ninguna razón para limitarse a las pruebas directas o para aplicar un estándar de prueba especial al examinar las quejas en virtud del artículo 18 del Convenio.

317. No obstante, cabe destacar que, en este contexto, se entiende por prueba indiciaria la información sobre los hechos principales, los hechos contextuales o una secuencia de acontecimientos de la que se pueden extraer conclusiones sobre los hechos principales (...) Los informes y las declaraciones de los observadores internacionales, de las organizaciones no gubernamentales o de los medios de comunicación, así como las decisiones de otros tribunales nacionales o internacionales, se tienen en cuenta con frecuencia, en particular para arrojar luz sobre los hechos o corroborar las conclusiones del Tribunal (...).

166. En el presente caso, la conclusión del Tribunal de Justicia con respecto a los episodios quinto y sexto, a saber, que el Gobierno no podía invocar de forma plausible las finalidades invocadas en virtud de los artículos 5 y 11, hace inútil cualquier discusión sobre la existencia de una pluralidad de finalidades para esos episodios. No obstante, si bien el Gobierno no había fundamentado su argumento de que las medidas adoptadas en estas dos ocasiones se habían tomado con el fin de "mantener el orden o prevenir la delincuencia" y "proteger los derechos y las libertades de los demás", lo que había llevado al Tribunal a constatar una violación del artículo 11, ello no era en sí mismo suficiente para constatar también una violación del artículo 18 (Merabishvili, citada anteriormente, §§ 291 y 303). Todavía tiene que considerar si, en ausencia de un objetivo legítimo, puede detectarse un objetivo no declarado o no convencional (es decir, un objetivo no previsto por el Convenio en el sentido del artículo 18). Además, en lo que respecta a los otros episodios, la idea de una pluralidad de propósitos sigue siendo relevante.

167. El Tribunal observa que el demandante había sido detenido siete veces en un espacio de tiempo relativamente corto y de forma casi idéntica, lo que, según el Gobierno, era consecuencia de la propia conducta del demandante, que había persistido a pesar de que era consciente de que -desde el punto de vista del funcionario- había infringido la normativa.

168. Dicho esto, no puede ignorarse que el demandante fue detenido mientras ejercía su derecho convencional a la libertad de reunión. El Tribunal considera que de los siete episodios se desprende un cierto patrón. Además, los motivos de las detenciones eran cada vez más improbables a medida que disminuía la gravedad de los disturbios potenciales o reales atribuidos al demandante. También hay que señalar que durante los cuatro primeros episodios, el demandante fue uno de los líderes de las reuniones, lo que puede explicar en cierta medida por qué estuvo entre las primeras personas detenidas. Sin embargo, no fue así en los episodios posteriores, en los que no desempeñó ningún papel especial.

169. En el quinto episodio (27 de octubre de 2012), el demandante fue uno de los cerca de 30 activistas que participaron en una manifestación estática uno tras otro. Entre estos activistas se encontraban varias figuras públicas destacadas y ningún líder sobresalía. Además, según la versión oficial, el demandante fue detenido no en relación con la manifestación en sí, sino por encabezar una "marcha" al salir del local a pie seguido por un grupo de personas, entre las que había periodistas. No hay ningún indicio de que se haya hecho acompañar por estas personas, de que sea responsable de ellas o de que esté en condiciones de controlarlas durante los brevísimos momentos anteriores a su detención (véase el apartado 32 supra).



170. Un ejemplo igualmente evidente es el sexto episodio (24 de febrero de 2014), en el que el demandante fue detenido en el juzgado cuando sólo era una de las personas que esperaban que se le permitiera entrar en el edificio para asistir a una audiencia pública. La policía dividió deliberadamente a la multitud para echarle el guante y obligarle a abandonar el recinto cuando nada en su comportamiento o apariencia le distinguía de los demás individuos pacíficos que esperaban tranquilamente tras el cordón policial. Por este episodio, es particularmente difícil desestimar la afirmación del demandante de que fue atacado específica y personalmente por ser un activista conocido, incluso en una situación muy inocua que sólo podría compararse remotamente con una reunión pública (véase el párrafo 156 supra).

171. En estas circunstancias, el pasaje de la sentencia Merabishvili en el que el Tribunal afirma que, en una situación continua, el objetivo predominante puede variar con el tiempo (§ 308) es de especial importancia. Es muy posible que el objetivo predominante de las medidas adoptadas contra la demandante haya cambiado efectivamente durante el período considerado. Lo que al principio podía parecer un objetivo o propósito legítimo puede resultar menos plausible con el tiempo. Así, como el Tribunal ha dicho en los párrafos 126 y 127 supra, si bien es muy dudoso que las medidas adoptadas durante los cuatro primeros episodios persiguieran realmente alguno de los objetivos legítimos alegados por el Gobierno, considera que las medidas adoptadas durante los episodios quinto y sexto ciertamente no perseguían tal objetivo, y también considera que es muy dudoso que las medidas adoptadas durante el séptimo episodio lo hicieran. Además, como ya se ha señalado anteriormente, las violaciones constatadas en el presente caso se produjeron en un momento en que las autoridades debían ser cada vez más conscientes de que las prácticas en cuestión eran incompatibles con los requisitos del Convenio (párrafo 149 anterior). A este respecto, el Tribunal de Justicia considera que también debe tenerse en cuenta el contexto más general (ibíd., § 317), en particular las conclusiones similares a las que llegó en la sentencia Navalnyy y Yashin (antes citada), que se refería a una manifestación que tuvo lugar tres meses antes del primero de los siete episodios controvertidos en el presente asunto. Igualmente relevantes en este contexto general son sus conclusiones sobre la serie de acontecimientos que se produjeron en el curso de dos procedimientos penales paralelos contra el demandante. En un caso, consideró que los tribunales nacionales "no habían examinado" y "agravado... las acusaciones de que el verdadero motivo de la acusación y la condena del demandante era político" (Navalnyy y Ofitserov, citada anteriormente, §§ 116-119). En el otro, dijo que la condena penal del demandante había sido "arbitraria y manifiestamente irrazonable", que la ley había sido "interpretada de manera extensiva e imprevisible" y que se había aplicado de manera arbitraria, lo que había manchado el juicio con un defecto "tan fundamental que las demás garantías que rodean el proceso penal se han vuelto irrelevantes" (Navalnyy c. Rusia, nº 101/15, §§ 83-84, 17 de octubre de 2017).

172. Además, hay pruebas contextuales consistentes que apoyan la afirmación de que las autoridades reaccionaron cada vez con más dureza ante la conducta del demandante, en vista de su posición como líder de la oposición y la de otros activistas políticos, y, en general, ante las reuniones públicas de carácter político. El Tribunal de Justicia ya ha constatado que durante el período considerado se han producido importantes reformas



legislativas que han agravado y ampliado la responsabilidad por la no celebración de actos públicos (sentencia Lashmankin y otros, antes citada, §§ 301-306). En particular, el legislador ha multiplicado por veinte las multas máximas para estos delitos, ha creado nuevos tipos de delitos agravados con el correspondiente aumento de las penas y ha ampliado el plazo de prescripción de estos delitos. En julio de 2014 se introdujeron nuevas restricciones al régimen jurídico de la libertad de reunión; en concreto, los delitos en este ámbito incurrirán ahora en responsabilidad penal. Aunque estos cambios se produjeron después del periodo de referencia, son indicativos de una tendencia continua. Varios órganos del Consejo de Europa han expresado su preocupación por el aumento de las sanciones y las nuevas restricciones a la libertad de reunión en Rusia, más recientemente el Comisario de Derechos Humanos, en su Memorando de seguimiento sobre la libertad de reunión en la Federación de Rusia, de 5 de septiembre de 2017 (párrafo 50 anterior). Este memorando abarca el periodo del informe y menciona específicamente la dispersión de la reunión espontánea pero pacífica que tuvo lugar con motivo del veredicto del juicio de la Plaza Bolotnaya (séptimo episodio, 24 de diciembre de 2014).

173. En estas circunstancias, la afirmación del demandante de que el ejercicio de su libertad de reunión se convirtió en objeto específico de una represión selectiva parece coincidir con el contexto más general de las iniciativas adoptadas por las autoridades rusas en el momento pertinente para controlar la actividad política de la oposición. En esta fase, el Tribunal considera que debe tenerse en cuenta la naturaleza y el grado de reprochabilidad del supuesto motivo ulterior, teniendo en cuenta también que el Convenio está concebido para salvaguardar y promover los ideales y valores de una sociedad democrática regida por el Estado de Derecho (sentencia Merabishvili, antes citada, § 307).

174. El núcleo de la denuncia del demandante por violación del artículo 18 es la persecución de la que afirma ser víctima no como particular, sino como político de la oposición decidido a desempeñar un papel importante en la esfera pública a través del debate democrático. Así pues, la restricción en cuestión no le habría afectado únicamente como individuo, ni habría afectado sólo a los activistas y simpatizantes de la oposición que decían ser suyos: lo que se había conseguido era la esencia misma de la democracia como medio de organización de la sociedad en la que la libertad individual sólo podía restringirse en interés general, es decir, en nombre de la "libertad superior" a la que se refieren los *travaux préparatoires* (véase el apartado 51 supra). El Tribunal considera que el objetivo indudable así definido sería de una gravedad significativa.

175. A la luz de lo anterior y, en particular, de la cronología y el desarrollo de los acontecimientos en el presente caso (apartados 167-168), el Tribunal considera que ha quedado demostrado, más allá de toda duda razonable, que las restricciones impuestas a la demandante en los episodios quinto y sexto perseguían un objetivo ulterior, contrario al artículo 18 del Convenio, a saber, el de ahogar el pluralismo político, que es un atributo de un "sistema político auténticamente democrático" regido por el "Estado de Derecho", dos nociones a las que se refiere el Preámbulo del Convenio (véase, mutatis mutandis, Ždanoka c. Letonia [GC], nº 58278/00, § 98, TEDH 2006-IV, y Karácsony y otros c. Hungría [GC], nº 42461/13 y 44357/13, § 147, TEDH 2016 (extractos)). Como ha subrayado el Tribunal, en particular en relación con los artículos 10 y 11, el pluralismo, la tolerancia y la apertura caracterizan a una "sociedad democrática" y, aunque a veces haya que subordinar los



intereses del individuo a los de un grupo, la democracia no se reduce a la supremacía constante de la opinión de una mayoría, sino que exige un equilibrio que garantice un trato equitativo a los individuos minoritarios y evite cualquier abuso de posición dominante (véase, entre otros precedentes, *Young, James y Webster c. Hungría* [GC], nºs 42461/13 y 44357/13, § 147, CEDH 2016 (extractos). Reino Unido, 13 de agosto de 1981, § 63, Serie A nº 44, *Gorzelik y otros c. Polonia* [GC], nº 44158/98, § 90, TEDH 2004-I, *Leyla Şahin*, ya citada, § 108, y *Karácsony y otros*, ya citada, § 147).

176. A la luz de lo anterior, el Tribunal concluye que se ha producido una violación del artículo 18 en relación con el artículo 5 y el artículo 11 del Convenio.

## VI. PRESUNTA VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONVENCION

177. El demandante afirma que los arrestos, las detenciones y los procedimientos administrativos contra él tenían como objetivo obstruir su derecho a la libertad de reunión por motivos políticos. Alega una violación del artículo 14 de la Convención, que dice lo siguiente

El artículo 14 del Convenio dice lo siguiente

"El goce de los derechos y libertades proclamados en el (...) Convenio será asegurado sin distinción alguna de sexo, raza, color, lengua, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación. »

178. La Sala declaró admisible esta reclamación por considerar que estaba relacionada con las examinadas en el ámbito de los artículos 5 y 11 del Convenio. Sin embargo, habiendo concluido en cuanto al fondo, en virtud de los artículos 5 y 11, que el arresto y la detención administrativa del demandante habían tenido el efecto de impedir y disuadirle a él y a otros de participar en manifestaciones de protesta y de comprometerse activamente en la oposición política, en violación de estos dos artículos, no consideró necesario examinar si, en el presente caso, había habido una violación del artículo 14 del Convenio en relación con los artículos 5 u 11.

179. La Gran Sala está de acuerdo con el razonamiento de la Sala y concluye que esta reclamación no plantea ninguna cuestión separada que deba ser examinada además de lo dicho en los artículos 5 y 11 del Convenio.

## VII. SOBRE LA APLICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 41 Y 46 DEL CONVENIO

180. Según el artículo 41 de la Convención:

"Si el Tribunal comprueba que se ha producido una violación del Convenio o de sus Protocolos, y si el derecho interno de la Alta Parte Contratante sólo permite enmendar imperfectamente las consecuencias de dicha violación, el Tribunal otorgará una justa satisfacción a la parte perjudicada, si la hubiere. »

181. El artículo 46 del Convenio dice lo siguiente

- « 1. Las Altas Partes Contratantes se comprometen a acatar las sentencias definitivas del Tribunal en los casos en los que sean parte.
2. La sentencia definitiva del Tribunal se transmitirá al Comité de Ministros, que supervisará su ejecución. »





## A. Artículo 46

182. En virtud del artículo 46, las Partes Contratantes se comprometen a acatar las sentencias definitivas del Tribunal en los casos en que sean parte, siendo el Comité de Ministros el encargado de supervisar su ejecución. De ello se desprende, en particular, que una sentencia en la que el Tribunal constata una violación del Convenio o de sus Protocolos impone al Estado demandado la obligación jurídica no sólo de pagar a los interesados las cantidades que se les concedan en concepto de satisfacción equitativa en virtud del artículo 41 del Convenio, sino también de elegir, bajo el control del Comité de Ministros, las medidas generales y/o, en su caso, individuales que considere oportuno incluir en su ordenamiento jurídico interno para poner fin a la violación constatada por el Tribunal y reparar en lo posible sus efectos. Corresponde en primer lugar al Estado en cuestión elegir, bajo el control del Comité de Ministros, los medios que se utilizarán en su derecho interno para cumplir esta obligación. No obstante, para ayudar al Estado demandado en esta tarea, el Tribunal puede tratar de indicarle el tipo de medidas individuales y/o generales que podrían adoptarse para poner fin a la situación constatada (véase, entre otros precedentes, *Stanev c. Bulgaria* [GC], nº 36760/06, §§ 254-255, CEDH 2012, Centro de Recursos Jurídicos en nombre de *Valentin Câmpeanu c. Rumanía* [GC], nº 47848/08, § 158, CEDH 2014, y *Simeonovi c. Bulgaria* [GC], nº 21980/04, § 149, CEDH 2017 (extractos)).

183. El Tribunal recuerda que ya ha concluido en el pasado que las disposiciones de la Ley de Actos Públicos no proporcionaban salvaguardias adecuadas y eficaces contra la injerencia arbitraria en el ejercicio del derecho a la libertad de reunión y, por lo tanto, no satisfacían los requisitos del Convenio en cuanto a la "calidad de la ley" (véase la sentencia *Lashmankin* y otros, citada anteriormente, §§ 471-478, y la decisión del Comité de Ministros *CM/Del/Dec(2018)1318/H46-21*, citada en el apartado 49 anterior). En particular, decía:

"la aplicación automática y rígida de los plazos de notificación de los acontecimientos públicos (...), realizada sin tener en cuenta la imposibilidad de respetar dichos plazos debido al carácter espontáneo del acontecimiento (...) no estaba justificada en virtud del artículo 11, apartado 2. Al dispersar las reuniones públicas organizadas por los demandantes y detenerlos, las autoridades mostraron una tolerancia insuficiente con las reuniones ilegales pero pacíficas, en violación de los requisitos del artículo 11, apartado 2. El Tribunal concluye de las consideraciones anteriores que la injerencia en el ejercicio de la libertad de reunión de los demandantes se basó en disposiciones legales que no cumplían los requisitos de "calidad de la ley" según el Convenio y, además, no era "necesaria en una sociedad democrática". »

184. Antes de la sentencia *Lashmankin*, el Tribunal había constatado violaciones sistemáticas del artículo 11 en casos rusos en los que la policía había detenido y encarcelado a personas que participaban en reuniones innegablemente pacíficas por el único motivo de que no habían sido autorizadas, de modo que su ilegalidad formal era la principal justificación de las detenciones y los procedimientos administrativos (*Kasparov* y otros (nº 2), ya citada, § 30, y los casos allí citados).

185. En el presente caso, el Tribunal constató una violación del artículo 11 del Convenio y vinculó dicha violación a las insuficiencias estructurales del régimen jurídico existente, que no ofrecía ninguna garantía jurídica eficaz contra los abusos (véanse los apartados 118 y 148-151 *supra*). Este vínculo también se ve confirmado por la conclusión



expuesta anteriormente en relación con el artículo 18 de que, en dos ocasiones, las autoridades perseguían un motivo ulterior cuando restringieron los derechos del demandante en virtud de los artículos 5 y 11 (apartado 175 anterior).

186. Por lo tanto, el Tribunal considera útil subrayar que tal situación requiere, en principio, la adopción de medidas generales por parte del Estado demandado, que sigue siendo libre, bajo el control del Comité de Ministros, de elegir los medios que se utilizarán para cumplir con su obligación legal en virtud del artículo 46 del Convenio, siempre que dichos medios sean compatibles con las conclusiones expuestas en su sentencia (Simeonovi, antes citada, § 151, Scozzari y Giunta contra la sentencia del Tribunal en el asunto Simeonovi contra Italia, § 151). Italia [GC], nº 39221/98 y 41963/98, § 249, CEDH 2000-VIII, y Broniowski c. Polonia [GC], nº 31443/96, § 192, CEDH 2004-V). A este respecto, considera que el Estado demandado debe establecer en su ordenamiento jurídico interno, mediante medidas generales apropiadas, legislativas o de otro tipo, un mecanismo que garantice que las autoridades competentes tengan debidamente en cuenta el carácter fundamental de la libertad de reunión pacífica y muestren la necesaria tolerancia con las reuniones no autorizadas pero pacíficas que no causen más que una pequeña perturbación de la vida cotidiana, que sólo restrinjan esta libertad después de haber considerado debidamente que la restricción está justificada por intereses legítimos, como las exigencias del mantenimiento del orden público, la prevención de la delincuencia y la protección de los derechos y libertades de los demás, y que establezcan un justo equilibrio entre estos intereses y el interés de la persona en ejercer su derecho a la libertad de reunión pacífica (párrafo 148 supra). Además, debe exigirse una justificación especial para la imposición de cualquier sanción (párrafo 145). La prevención de violaciones similares en el futuro debe estar consagrada en un marco jurídico adecuado, que garantice en particular que la legislación nacional que regula las restricciones y modalidades de ejercicio del derecho a la libertad de reunión no constituya un impedimento encubierto a la libertad de reunión pacífica protegida por el artículo 11 de la Convención. La adopción el 26 de junio de 2018 por parte del Tribunal Supremo de la Federación de Rusia, en sesión plenaria, de la resolución "Sobre determinadas cuestiones que se plantean en el curso del examen judicial de los casos administrativos y de las infracciones administrativas relacionadas con la aplicación de la legislación sobre los actos públicos" (párr. 48 supra), si bien proporciona una orientación positiva para las necesidades de los jueces, pone de relieve la necesidad de medidas legislativas generales y de otro tipo.

## B. Artículo 41

### 1. Daños

187. Ante la Sala, la demandante había reclamado 121 000 (euros) por daños morales y 1 025 (euros) por daños materiales. El Gobierno había considerado que la suma reclamada por daños no pecuniarios era irrazonable y excesiva y se había opuesto a la concesión de cualquier suma por daños materiales ya que, en su opinión, concederla habría equivalido a invalidar las sentencias internas.

188. Al fallar en equidad, la Sala decidió conceder al demandante 50.000 euros por daños no pecuniarios y otorgarle la totalidad de la cantidad solicitada por daños materiales.





189. En el procedimiento ante la Gran Sala, las partes no modificaron sus pretensiones por este motivo. El Tribunal de Primera Instancia confirma la sentencia de la Sala en lo que respecta a estas pretensiones y concede a la demandante las mismas cantidades que la Sala concedió, a saber, 50.000 euros por el daño moral y 1.025 euros por el daño material.

## 2. Costes y gastos

190. Ante la Sala, la demandante había reclamado 1.053 euros en concepto de gastos postales derivados del procedimiento relativo a cuatro de las solicitudes. Además, reclamó 10.100 euros y 1.500 euros por los gastos de su representación por dos abogados. El Gobierno se había opuesto a estas reclamaciones, por considerar que conceder a la demandante una cantidad en concepto de gastos y costas en este caso habría equivalido a invalidar las sentencias internas.

191. La Sala rechazó el argumento del Gobierno de que la concesión de una cantidad por gastos y costas habría supuesto la invalidación de las sentencias internas y concedió las cantidades reclamadas en su totalidad.

192. Dado que ninguna de las partes había modificado sus pretensiones por este motivo ante la Gran Sala, ésta no vio razón alguna para apartarse de la sentencia de la Sala y concedió a la demandante 12.653 euros en concepto de gastos y costas.

## C. Intereses de demora

193. El Tribunal considera apropiado basar el tipo de interés de demora en el tipo de interés de la facilidad marginal de crédito del Banco Central Europeo más tres puntos porcentuales.

### POR ESTAS RAZONES, EL TRIBUNAL

1. *Rechaza*, por unanimidad, la objeción del Gobierno al no agotamiento de los recursos internos contra una parte de las denuncias basadas en el artículo 5 § 1 del Convenio;

2. *Rechaza*, por unanimidad, la objeción del Gobierno al no agotamiento de los recursos internos contra las denuncias basadas en el artículo 11 del Convenio;

3. *Rechaza*, por unanimidad, el argumento del Gobierno de que no se ha respetado el plazo de seis meses para la presentación de denuncias en virtud del artículo 18 del Convenio respecto a una parte de las denuncias;

4. *Declara*, por unanimidad, que se ha violado el artículo 5 § 1 del Convenio en lo que respecta a las siete detenciones del demandante y a las dos detenciones provisionales;

5. *Declara*, por unanimidad, que no ha habido violación del artículo 6 § 1 del Convenio en lo que respecta al procedimiento administrativo relativo a los hechos del 5 de marzo de 2012;

6. *Declara*, por unanimidad, que se ha producido una violación del artículo 6 § 1 del Convenio en lo que respecta a los otros seis procedimientos administrativos;





7. *Declara*, por unanimidad, que no es necesario examinar el resto de las reclamaciones en virtud de los apartados 1 y 3 (d) del artículo 6 del Convenio en relación con los seis procedimientos administrativos mencionados anteriormente

8. *Declara*, por unanimidad, que se ha producido una violación del artículo 11 del Convenio

9. *Declara*, por catorce votos contra tres, que se ha producido una violación del artículo 18 del Convenio en relación con los artículos 5 y 11 del mismo;

10. *Declara*, por unanimidad, que no es necesario examinar la reclamación basada en el artículo 14 del Convenio;

11. Se mantiene por unanimidad,

(a) que el Estado demandado pague al demandante, en el plazo de tres meses, las siguientes cantidades, que se convertirán en la moneda del Estado demandado al tipo de cambio aplicable en la fecha de la liquidación) :

i. 50.000 euros (cincuenta mil euros), más la cantidad que pueda corresponder en concepto de impuesto sobre dicha cantidad, por daños no patrimoniales ;

ii. 1.025 euros (mil veinticinco euros), más la cantidad que pueda corresponder en concepto de impuesto sobre esta cantidad, por daños materiales ;

iii. 12.653 euros (doce mil seiscientos cincuenta y tres euros), más la cantidad que pueda adeudar el demandante en concepto de impuesto sobre dicha cantidad, en concepto de costas y gastos;

(b) desde el vencimiento de dicho plazo hasta el pago, se devengarán intereses simples sobre dichos importes a un tipo igual al tipo marginal de crédito del Banco Central Europeo aplicable durante dicho período más tres puntos porcentuales;

12. *Rechaza* por unanimidad la solicitud de satisfacción justa para el resto.

Hecho en inglés y en francés, y pronunciado en una audiencia pública en el Edificio de Derechos Humanos de Estrasburgo, el 15 de noviembre de 2018.

Søren Prebensen  
Asistente del Secretario

Guido Raimondi  
Presidente

De conformidad con el artículo 45, apartado 2, del Convenio y el artículo 74, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, se adjuntan a la presente sentencia los votos particulares de los Jueces Pejchal, Dedov, Ravarani, Eicke y Paczolay.

G.R.  
S.C.P.





## OPINIÓN PARCIALMENTE CONCURRENTE Y PARCIALMENTE DISIDENTE DE LOS JUECES PEJCHAL, DEDOV, RAVARANI, EICKE Y PACZOLAY<sup>[1]</sup>.

(Traducción)

### INTRODUCCIÓN

1. Algunos de nosotros votamos en contra de la violación del artículo 18 porque consideramos que el material relativo a los siete episodios examinados en el presente caso (tomado en conjunto o individualmente), si bien era suficiente para establecer una violación de los artículos 5 § 1 y 11 respectivamente, era insuficiente para satisfacer el doble estándar establecido por la Gran Sala en su sentencia *Merabishvili v. Poland*. Georgia [GC], núm. [72508/13](#), § 309, de 28 de noviembre de 2017, que sostuvo que debe haber "un objetivo del Convenio que sirva de pantalla para un objetivo no convencional" y que el "objetivo no convencional debe ser predominante", siendo el objetivo indudable en este caso sofocar el pluralismo político, un atributo esencial de cualquier sociedad democrática regida por el Estado de Derecho, que está protegido por el Convenio (véase el apartado 175 de la sentencia y los casos citados en él).

2. Los demás votaron a favor de la violación de esta disposición en los episodios quinto y sexto, entre otras cosas, por las razones expuestas en la sentencia. Algunos también llegamos a esta conclusión teniendo en cuenta que, como señaló la Sala (apartado 86 de la sentencia), el demandante no tenía, en efecto, "la intención de organizar una marcha el 27 de octubre de 2012 [quinto episodio] ni una reunión pública ante el Tribunal el 24 de febrero de 2014 a las 12 horas [sexto episodio]". Aunque finalmente se mostraron satisfechos de que, por las razones expuestas en la sentencia, estos episodios y la reacción de las autoridades ante ellos pudieran ser examinados en virtud del artículo 11 del Convenio, las claras analogías con la situación en el caso *Tatár y Fáber c. Hungría* (nº [26005/08](#) y [26160/08](#), § 40, 12 de junio de 2012) confirman aún más la constatación de una violación del artículo 18. En ese caso, el Tribunal había concluido lo siguiente:

"Al calificar la acción demostrativa conjunta de los dos demandantes como una reunión, las autoridades han puesto en juego la Ley de Reuniones, que obliga a los organizadores de cualquier reunión a notificarla, so pena de cometer una infracción administrativa (...) La forma en que las autoridades nacionales entienden el concepto de reunión no se corresponde con la razón de ser de la norma de notificación. En efecto, la aplicación de esta norma a los medios de expresión -y no sólo a las reuniones- crea una restricción previa que es incompatible con la libre difusión de las ideas y puede atentar contra la libertad de expresión. »

3. Lo que nos une, sin embargo, es la firme convicción de que el artículo 18, tal como lo interpreta el Tribunal desde la sentencia de la Gran Sala *Merabishvili* (citada anteriormente), no era el medio más adecuado para determinar si, en los hechos del caso, las autoridades habían actuado contra el demandante mediante un abuso real de sus poderes. En nuestra opinión, habría sido más apropiado y útil examinar esta cuestión en el marco del artículo 17.





4. Sin embargo, como la solicitud no se comunicó (ni se argumentó) con arreglo a esta última disposición y, por tanto, no se dio a las partes la oportunidad de formular observaciones al respecto, habría sido inadecuado que el Tribunal examinara el asunto con arreglo al artículo 17, al igual que ahora sería inadecuado que adivináramos cuál habría sido el resultado del asunto si se hubiera examinado y analizado con arreglo a dicha disposición.

5. Esto no nos impide explicar por qué, en nuestra opinión, un examen en virtud del artículo 17 habría sido la forma más adecuada de abordar el presente caso. Al hacerlo, reconocemos que, al menos por lo que sabemos y a pesar de su redacción y génesis expresas, esta disposición nunca se ha aplicado a la conducta de un Estado, ni por la antigua Comisión ni por el Tribunal <sup>[2]</sup>, hasta la fecha: los pocos casos en los que se ha aplicado el artículo 17 hasta la fecha se refieren a la conducta de demandantes individuales o grupos. Por esta razón, la aplicabilidad del artículo 17 a la conducta del Estado rara vez se discute en la literatura: muchos trabajos simplemente omiten cualquier mención al "Estado" y pasan directamente a los abusos de derechos por parte de individuos o grupos.

6. La redacción del artículo 17 es muy clara:

"Nada de lo dispuesto en el ... Convenio podrá interpretarse en el sentido de que implique para cualquier Estado, grupo o persona, un derecho a desarrollar actividades o realizar actos tendentes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el ... Convenio o a su limitación en mayor grado que el previsto en el mismo." (Las negritas son nuestras).

7. Incluso si se ignora la mención expresa del "Estado" en las palabras iniciales, es difícil ver cómo la prohibición de limitaciones de los derechos y libertades "mayores... que las previstas en [el] Convenio" podría aplicarse en la práctica a una persona distinta del "Estado". Dicho esto, no estamos de acuerdo con la idea, sugerida por algunos, de que el artículo 17 contendría dos normas separadas, de las cuales sólo la segunda ("actividades ... dirigidas ... a ... limitaciones más amplias de tales derechos ... que las previstas en [el] Convenio") se aplicaría (o podría aplicarse) a los Estados. Como se desprende de la génesis de los artículos 17 y 18, los redactores del Convenio tenían claramente en mente que un Estado "se dedique a cualquier actividad o realice cualquier acto encaminado a la destrucción de cualquiera de los derechos o libertades establecidos en ... el Convenio". Por lo tanto, en nuestra opinión, el artículo 17 no se detiene en el riesgo de que el Estado abuse de las restricciones permitidas por las disposiciones del Convenio que establecen derechos limitados y/o de su derecho a derogar ciertas obligaciones en virtud del Convenio en casos de urgencia, como permite el artículo 15: puede aplicarse a cualquier acto o actividad del Estado "encaminado a la destrucción de los derechos o libertades reconocidos" en el Convenio o sus Protocolos.

8. En consecuencia, consideramos que el artículo 17 es una disposición autónoma que tiene su propio ámbito de aplicación, que puede abarcar los hechos del presente caso (I). También expondremos nuestra opinión con respecto al artículo 18 (II).



## I. La aplicación del artículo 17 a los Estados

9. El artículo 17, que prohíbe el abuso de derecho, es aplicado principalmente por el Tribunal como mecanismo para declarar inadmisibles las solicitudes de individuos o grupos que pretenden invocar los derechos y libertades garantizados por el Convenio para destruirlos o anularlos<sup>[3]</sup>.

10. Sin embargo, la cuestión de la aplicabilidad del artículo 17 a los Estados plantea otra cuestión diferente: ¿no está el abuso de los derechos expresamente prohibido por el artículo 17 ya suficientemente contemplado y prohibido por la redacción y la aplicación de otras disposiciones, a saber, las que, para cada una de las supuestas injerencias o restricciones a un derecho, exigen una prueba de proporcionalidad e impiden al Estado limitar esos derechos más allá de lo que es "necesario en una sociedad democrática"? Evidentemente, el alcance de un derecho puede verse muy atenuado si la forma de ejercerlo depende de la latitud de la que goza el Estado, y es con el fin de evitar este riesgo (o al menos limitarlo) que los distintos apartados 2 de los derechos considerados limitables (artículos 8 a 11) sólo permiten injerencias o restricciones en la medida en que sean necesarias en una sociedad democrática, en particular por razones de seguridad pública, de protección del orden, la salud o la moral públicas, o de protección de los derechos o libertades de los demás. Podría ser tentador dejarlo así y decir que la ponderación de los intereses y el sometimiento de la facultad de restringir los derechos a una prueba de proporcionalidad son salvaguardias suficientes contra el abuso de poder del Estado. Por otro lado, es igualmente cuestionable que dicho enfoque permita considerar todas las posibles hipótesis que puedan surgir.

11. Los trabajos preparatorios del Convenio muestran muy claramente que uno de los propósitos de la inserción del artículo 17 era proteger a los Estados miembros de los peligros de una toma de poder totalitaria, fascista o comunista y prever una sanción contra los ataques a la seguridad interior del Estado.

12. Pero hay más: cuando se redactó el texto de la Convención, se subrayó, sobre todo por parte de aquellos que (en aquel entonces) habían experimentado un régimen totalitario, que las amenazas a los derechos humanos también podían emanar de los propios Estados. El Sr. Benvenuti, representante de Italia, justificó así su propuesta de insertar en el Convenio una disposición de redacción similar al artículo 30 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>[4]</sup>: "el objetivo es, ante todo, evitar los abusos, las violaciones o las restricciones por parte del poder legislativo de los distintos países a los que se confía la aplicación del Convenio sobre los Derechos Humanos..."<sup>[5]</sup>:

"(...) lo que hay que temer hoy no es la toma del poder por parte del totalitarismo, sino que el totalitarismo busque tomar el poder a través de la pseudolegalidad. La experiencia ha demostrado que basta con que en un país se establezca un determinado clima de intimidación y terror en una sola campaña electoral para que todos los actos de ejecución de la instauración del régimen totalitario adquieran un carácter, una apariencia de legalidad. Eso es exactamente lo que ocurrió en nuestro país. Por ejemplo, la Constitución de Italia nunca fue derogada, todos los principios constitucionales se mantuvieron en pie, pero las leyes particulares aprobadas por las Cámaras que surgieron de una campaña electoral distorsionada fueron vaciando toda la Constitución de su sustancia, especialmente su sustancia de libertad. »<sup>[6]</sup>



13. El Sr. Teitgen, representante de Francia, subrayó: "el objetivo de la garantía colectiva internacional será asegurar que, con el pretexto de organizar en su territorio el ejercicio de las libertades garantizadas, no sea destruido por medidas detalladas que, aunque salvaguardando en el título la legislación o el principio, tendrían en realidad la intención de sofocarlo". »<sup>[7]</sup>. Y añade:

"Es legítimo y necesario limitar, a veces incluso restringir, las libertades individuales, para permitir que todos ejerzan pacíficamente su libertad, y para asegurar la primacía de la moral, el bien general, el bien común y el interés público. Cuando el Estado define, organiza, regula y limita las libertades por estas razones, en aras y para garantizar mejor el interés general, no hace más que cumplir con su deber.

Está permitido hacerlo, es legítimo.

Pero cuando interviene para suprimir, restringir o limitar las libertades, esta vez en nombre de la razón de Estado, para protegerse según la tendencia política que representa contra una oposición que considera peligrosa, para destruir la libertad fundamental que debería encargarse de coordinar y garantizar, es contra el interés general que interviene. Así que la legislación que promulga es contraria al principio de la garantía internacional. »<sup>[8]</sup>

14. Así pues, desde su mismo nacimiento, el artículo 17 tenía por objeto no sólo permitir a los Estados adoptar medidas contra las amenazas a la sociedad democrática procedentes de grupos o individuos, sino también (y quizá aún más) protegerlos de la deriva totalitaria.

15. Como se ha indicado anteriormente, la redacción del artículo 17 se inspira en el artículo 30 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. Posteriormente, el artículo 30 se incluyó también en el artículo 5 común al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>[9]</sup>. La interpretación que se sugiere en este voto particular se apoya también en las opiniones expresadas por los redactores del artículo 5 común a los dos Pactos Internacionales de las Naciones Unidas antes mencionados. El extracto del comentario al proyecto de Pacto Internacional de Derechos Humanos elaborado por el Secretario General de la ONU, anexo al documento de la Comisión Europea de Derechos Humanos sobre los trabajos preparatorios del artículo 17<sup>[10]</sup>, decía lo siguiente:

"Otros representantes señalaron que parecía poco probable que los Estados aceptaran las obligaciones establecidas en el Pacto y luego trataran de destruir los derechos o limitarlos más de lo previsto en el Pacto; sin embargo, se rechazó una propuesta de suprimir la referencia a los "Estados". Se señaló que los Estados ya estaban facultados para limitar muchos derechos por motivos tales como la protección del "orden público" o la "seguridad nacional", y que no se debería alentar a restringir aún más la aplicación de las disposiciones de los Pactos".<sup>[11]</sup>

16. En al menos dos decisiones, el Comité de Derechos Humanos de la ONU ha confirmado que el artículo 5 del PIDCP se aplica a la acción de un Estado parte. La mayoría del Comité se ha basado en esta disposición para poder ejercer la jurisdicción sobre los actos ocurridos fuera del territorio del Estado en cuestión, destacando que La mayoría del Comité se basó en esta disposición para poder ejercer su jurisdicción sobre hechos ocurridos fuera del territorio del Estado en cuestión, subrayando que "sería abusivo



interpretar la obligación del artículo 2 [la obligación de respetar y garantizar los derechos del PIDCP a "todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción"] de manera que permitiera a un Estado parte perpetrar en el territorio de otro Estado violaciones del Pacto que no podría perpetrar en su propio territorio" (Delia Saldías de López c. Uruguay, com. nº 52/1979, CCPR/C/OP/1, p. 88 (1984), § 12.3, y Lilian Celiberti de Casariego v. Uruguay, com. nº 56/1979, CCPR/C/OP/1, p. 92 (1984), § 10.3; traducción del Registro ). En su opinión separada unida a estos dos casos, el Sr. Christian Tomuschat describió el artículo 5 como:

"... disposición destinada a cubrir los casos en que, formalmente, las normas derivadas del Pacto parecen legitimar acciones que, en el fondo, son contrarias a su objeto y espíritu en general".

17. No es nuestra intención examinar en detalle la historia del concepto de "abuso de poder" ni analizar todas sus facetas, pero en el presente contexto puede considerarse que el artículo 17 abarca no sólo las restricciones individuales -excesivas- al ejercicio de los derechos fundamentales, sino también los sistemas generales de limitaciones o acciones que van más allá de lo necesario en un sistema democrático. Puede tratarse de un abuso de poder aparente o incluso brutal, perpetrado sin el menor esfuerzo por disimularlo; puede tratarse del uso excesivo del poder para restringir derechos, también en ausencia de cualquier motivo ulterior, pero con la intención (imperiosa) de limitar cualquier forma de expresión de las libertades personales (discurso, reunión, etc.), o puede tratarse del uso excesivo del poder para restringir derechos, también en ausencia de cualquier motivo ulterior, pero con la intención (imperiosa) de limitar cualquier forma de expresión de las libertades personales (discurso, reunión, etc.). O puede tratarse de una sucesión de incidentes que, tomados uno tras otro, parecen ser violaciones aisladas y evidentes pero que, en conjunto, apuntan a un problema más grave de violaciones sistémicas que, en última instancia, conducen a la destrucción de los derechos y libertades establecidos en el Convenio. Este es el verdadero abuso de derecho o de poder: un sistema de violaciones. Este sistema puede manifestarse de diversas formas, en todos los niveles de la autoridad estatal: una legislación excesivamente estricta y represiva, una práctica administrativa restrictiva que aplica las normas jurídicas con excesiva severidad, o la incoación sistemática de procedimientos judiciales -y la aplicación de severas sanciones al autor en caso de ser declarado culpable- por presuntas violaciones de las disposiciones legales o reglamentarias de forma que se restringen los derechos garantizados por la Convención.

18. A este respecto, el artículo 17 va mucho más allá de los casos aislados de limitaciones inaceptables de los derechos individuales y permite (o incluso pretende) tener en cuenta los problemas estructurales cuando los abusos de los derechos se prolongan y se reflejan en la gravedad general de una restricción concreta del derecho fundamental en cuestión. Las distintas violaciones tomadas aisladamente -que el Tribunal debe sancionar siempre, aunque sea por un motivo diferente- no son más que manifestaciones individuales de un sistema de abusos que, en su conjunto, entra en el ámbito de aplicación del artículo 17.

19. Dicho esto, queda la cuestión de si este sistema de limitaciones metódicas y abusivas de las libertades fundamentales no se examina mejor en el marco del artículo 18.





## II. LA RELACIÓN ENTRE LOS ARTÍCULOS 17 Y 18

20. El artículo 18 es una disposición independiente del Convenio, que dice lo siguiente  
"Las restricciones que, en virtud del presente Convenio, se impongan a dichos derechos y libertades sólo podrán aplicarse para el fin a que se destinen. »

21. Está claro que, al menos *a priori*, los artículos 17 y 18 parecen abarcar situaciones similares. Por lo tanto, se plantea la cuestión de si ambos deben incluirse en el Convenio. En otras palabras, ¿el alcance y/o la finalidad de estas disposiciones son los mismos?

22. Para responder a esta pregunta, es interesante observar que ni la Declaración Universal de los Derechos Humanos (10 de diciembre de 1948) ni los proyectos del Movimiento Europeo (febrero y julio de 1949) contienen una disposición expresa correspondiente al artículo 18 del Convenio. El artículo 18 también está ausente en el primer proyecto de la Convención. La primera mención de una disposición correspondiente a este artículo 18 se encuentra en un documento elaborado por la Conferencia de Altos Funcionarios de Derechos Humanos celebrada del 8 al 17 de junio de 1950 en Estrasburgo <sup>[12]</sup>. No contiene ninguna explicación de por qué se consideró necesaria o útil la adición de dicha disposición.

23. Dicho esto, parece que la prohibición de la desviación de poder, establecida en el artículo 18, tiene su origen en el derecho administrativo francés. Utilizado por primera vez por el *Conseil d'État* francés a partir del siglo XIX, este concepto consiste en buscar las intenciones del autor de un acto administrativo y ver si tras el velo de la legalidad aparente se oculta una finalidad.

24. Dado que la jurisprudencia del Tribunal busca implícita o incluso expresamente ser fiel a estos paralelos históricos, el artículo 18 es sin duda más difícil de aplicar que el artículo 17. Al fin y al cabo, además de la prueba del abuso de autoridad, se requiere la prueba de la mala fe y de los motivos ulteriores que se ocultan al aplicar una restricción concreta a un derecho particular identificado en un incidente concreto.

25. A este respecto, difícilmente se puede argumentar que el artículo 18 simplemente establece de manera más formal la prohibición ya establecida en el artículo 17. De hecho, parece ser lo contrario: tal vez sea el artículo 18 - y no el artículo 17 - que es redundante e innecesario. Después de todo, nos parece claro que el artículo 17 puede fácilmente interpretarse en el sentido de que permite, cuando conduce a un examen de un abuso de derechos por parte del Estado, arrojar luz -aunque no sea indispensable- sobre lo real, no reconocido objetivos del autor del acto impugnado.

26. Si bien el abuso de poder es sin duda también un abuso de poder, lo contrario no es necesariamente cierto. Puede haber casos de abuso de poder en los que las autoridades toman una decisión individual que, en realidad, no persigue ningún propósito ulterior. Para utilizar el paradigma de la teoría de conjuntos, el artículo 18 es un subconjunto del artículo 17. La noción de abuso de poder es más amplia que la de abuso de poder, por lo que ciertos actos se calificarán de "abusivos" no porque su propósito sea ilícito sino por la forma en que se ha utilizado el poder.

27. En nuestra opinión, esto se desprende claramente de la evolución del artículo 18 en la sentencia de la Gran Sala en Merabishvili (antes citada, §§ 264 y siguientes). En esta sentencia, la Corte aclaró su jurisprudencia y dijo que si un acto persigue una pluralidad de





finés, algunos de los cuales son convencionales y otros no, habrá desviación de poder sólo si predomina el fin ilícito <sup>[13]</sup>.

28. Si, en la sentencia Merabishvili, la Gran Sala realizó un análisis detallado de las diferentes facetas del artículo 18, dudamos que haya logrado desarrollar una fórmula fácilmente trasladable a otras situaciones en las que es probable que surja una pregunta en el contexto del artículo 18.

29. En el presente caso, no se trata de una pluralidad de fines simultáneos, algunos lícitos y otros ilícitos. El problema en el presente caso es una sucesión de diferentes episodios de los que, si se toman en conjunto, surge un objetivo ulterior, a saber, sofocar la oposición política.

30. La mayoría de la Gran Sala en este caso busca superar este dilema al encontrar una violación del artículo 18 en dos de los siete episodios examinados. Se puede dudar de esta lógica: si hay un objetivo no reconocido que es sofocar a la oposición política, en particular evitando que sus miembros se manifiesten, ese objetivo difícilmente puede inferirse de los hechos tomados individualmente (la dispersión de un hecho aislado u otro): con toda probabilidad, sólo será posible con el tiempo, buscando ver si los obstáculos fueron sistemáticos. Esto es lo que parece reconocer la presente sentencia, al menos implícitamente, aunque pretenda mantenerse fiel al criterio que sólo recientemente fue identificado en la sentencia Merabishvili: en efecto, se suma a sus conclusiones sobre la aplicación del artículo 18 en el quinto y último capítulo. sextos episodios, las palabras "teniendo en cuenta la cronología de los hechos en su conjunto" (§ 164) o "en particular (...) la cronología y (...) la fisonomía de los hechos del caso" (§ 175).

31. Por supuesto, esta opinión no pretende expresar una opinión definitiva sobre si, durante todo el período que abarca los siete episodios, el propósito general no reconocido fue obstruir los mítines de la oposición, y si los siete episodios fueron solo ilustraciones. Para ello, habría sido necesario no sólo desviarse significativamente del enfoque que actualmente sigue la Corte en virtud del artículo 18, sino también examinar cuidadosamente, durante un período de tiempo, cualquier objetivo general no reconocido contrario al artículo 18. 18 supuestamente. La Gran Sala deliberadamente no participó en tal ejercicio, lo cual es comprensible dado el estado actual de la jurisprudencia.

32. Sin embargo, habiendo decidido la mayoría no emprender ese camino, se planteó la cuestión de si, en realidad, el artículo 18 era efectivamente la disposición más apropiada sobre la base de la cual debía considerarse. Abuso de autoridad alegado en este caso, y hemos llegado a la conclusión de que no fue así.

## CONCLUSIÓN

33. A la luz de lo anterior, consideramos que, si el caso se hubiera presentado de esta manera, un análisis de los hechos del caso en virtud del artículo 17 habría permitido a la Corte conocer si los diferentes episodios individuales examinados en la sentencia, tomadas en su conjunto, fueron pruebas aisladas o manifestaciones de un sistema diseñado indebidamente para limitar, por medios legislativos, administrativos y / o judiciales, los derechos democráticos del demandante de manera sustancial contraria al objetivo y al espíritu general de la Convención y a restringir indebidamente estos derechos, a) sin tener





que centrar su análisis en las autoridades (administrativas) involucradas en cada incidente individual considerado y) sin " abordar la delicada cuestión de si estas autoridades habían perseguido un objetivo ulterior al tomar medidas en cada una de estas ocasiones precisas en las que el demandante pretendía ejercer su derecho fundamental a la libertad reunión.

## ANEXO

### Lista de demandas

[29580/12](#) - Navalnyy c. Rusia

[36847/12](#) - Navalnyy c. Rusia

[11252/13](#) - Navalnyy c. Rusia

[12317/13](#) - Navalnyy c. Rusia

[43746/14](#) - Navalnyy c. Rusia

<sup>[1]</sup>. Los jueces Pejchal, Dedov y Paczolay votaron en contra de la violación del artículo 18, mientras que los jueces Ravarani y Eicke votaron a favor de encontrar tal violación

<sup>[2]</sup>. En lo que ha llegado a conocerse como el "Asunto griego", la toma del poder por los coroneles griegos en 1967 resultó en una dictadura militar y, en última instancia, en la suspensión de varias disposiciones constitucionales. Ante la Comisión, tomado por varios Estados, el gobierno griego intentó basarse en el artículo 15. En su informe basado en el (antiguo) artículo 31 de la Convención, sin embargo, la Comisión observó esencialmente que meros disturbios políticos, por ejemplo huelgas o Las manifestaciones políticas no son suficientes para crear un peligro público en el sentido del artículo 15: las medidas policiales ordinarias son suficientes para frenarlas. No tuvo que responder a la pregunta sobre la aplicabilidad del artículo 17 porque ya había llegado a la conclusión de que no se habían cumplido los requisitos del artículo 15. Sin embargo, en su opinión disidente, el Sr. Ermacora declara expresamente que "el gobierno demandado participa en actividades o realiza actos destinados a limitar los derechos garantizados por la Convención más allá de los previstos en la Convención (artículo 17 de la Convención)", Dinamarca, Noruega, Suecia y los Países Bajos contra Grecia, núms. [3321/67](#), [3322/67](#), [3323/67](#), [3344/67](#), 5 de noviembre de 1969.

<sup>[3]</sup>. Existe, por ejemplo, revisionismo: *Garaudy c. Francia* (dec.), No [65831/01](#), ECHR 2003-IX (extractos), *Perinçek c. Suiza* [GC], no [27510/08](#), ECHR 2015 (extractos); la defensa de las ideas totalitarias: *Fáber v. Hungría*, no [40721/08](#), 24 de julio de 2012; discurso de odio: *Norwood v. Reino Unido* (dec.), No [23131/03](#), ECHR 2004-XI; e incitación a la violencia: *Hizb Ut-Tahrir y otros c. Alemania* (dec.), No [31098/08](#), 12 de junio de 2012.

<sup>[4]</sup>. El artículo 30 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en idéntica redacción a la primera parte del artículo 17, dispone: "[u]na disposición de esta Declaración puede interpretarse en el sentido de que implica para un Estado, un grupo o un individuo cualquier derecho a ejercer una actividad o realizar un acto destinado a destruir los derechos y libertades allí establecidos". Además, parece que el proyecto de artículo 30 original no mencionaba el "Estado" sino que se había ampliado deliberadamente para abarcar expresamente el "Estado" y las "agrupaciones", ampliando así notablemente su ámbito de aplicación.

<sup>[5]</sup>. Comisión Europea de Derechos Humanos, Trabajo preparatorio del artículo 17 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, Documento informativo elaborado por la Secretaría de la Comisión, 23 de abril de 1957 (DH (57) 4), pág. 6.

<sup>[6]</sup>. Compendio de los trabajos preparatorios del Consejo de Europa, volumen II, Asamblea Consultiva, segundo período de sesiones del Comité de Ministros, Comité Permanente de la Asamblea, 10 de agosto a 10 de noviembre de 1949, pág. 137.

<sup>[7]</sup>. Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Trabajo preparatorio para el artículo 17 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, documento informativo elaborado por el registro, 5 de marzo de 1975 (CDH (75) 7, p. 5).

<sup>[8]</sup>. CDH (75) 7, pág. 6

<sup>[9]</sup>. El artículo 5 § 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone: "[u]na disposición de este Pacto puede interpretarse en el sentido de que implica para un Estado, un grupo o un individuo cualquier





MINISTERIO  
DE JUSTICIA

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO  
DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE CONSTITUCIONAL Y  
DERECHOS HUMANOS  
ÁREA DE DERECHOS HUMANOS

derecho a participar en una actividad o realizar un acto destinado a la destrucción de los derechos y libertades reconocidos en el presente Pacto o a limitaciones más amplias que las previstas en dicho Pacto. "

<sup>[10]</sup>. Doc DH (57) 4, apéndice II.

<sup>[11]</sup>. Doc DH (57) 4, apéndice II. Extractos del Proyecto de Pactos Internacionales de Derechos Humanos, preparado por el Secretario General de las Naciones Unidas, documento de antecedentes preparado por la Secretaría de la Comisión, 23 de abril de 1957, pág. 21, no 58.

<sup>[12]</sup>. Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Trabajo preparatorio sobre el artículo 18 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, documento informativo elaborado por el registro, 5 de marzo de 1975 (CDH (75) 7, p. 7.

<sup>[13]</sup>. Ibidem, § 303 et seq.

