**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I**

La Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, modificó sustancialmente el delito de sedición, al ser trasladado del capítulo relativo a los delitos contra la seguridad interior del Estado a los delitos de desorden público. El delito de rebelión pasó al mismo tiempo a constituir un delito contra la Constitución.

La redacción actual del delito de sedición, establecida en el artículo 544 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, no contempla en su definición el requisito de la violencia o la amenaza de violencia, como sí está previsto, por ejemplo, en los elementos del tipo de atentado o desórdenes públicos, lo que puede dar lugar a interpretaciones extensivas.

La Sentencia 469/2019, de 14 de octubre de 2019, fue la primera ocasión en que el Tribunal Supremo interpretó y aplicó el tipo de sedición desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

La condena por el delito sedición de esta Sentencia se fundamenta en que el mismo, según la interpretación del Tribunal Supremo, no recoge explícitamente en su definición el recurso a la violencia o la amenaza de violencia.

Amnistía Internacional ha publicado su informe “España: libertad de reunión y de expresión, y principio de legalidad, a la luz de la sentencia del Tribunal Supremo en la causa especial 3/20907/2017”, basado en las obligaciones internacionales que el Estado español ha asumido al ratificar los distintos instrumentos internacionales de derechos humanos.

La organización defensora de los derechos humanos insta al Estado español a revisar sustancialmente la definición del tipo penal de sedición para garantizar que no criminaliza indebidamente actos de desobediencia civil pacífica, ni impone penas desproporcionadas para acciones relacionadas con el ejercicio de las libertades de expresión y reunión pacífica.

**II**

El derecho de reunión es un cauce del principio democrático participativo y por lo tanto, uno de los ejes vertebradores de un Estado que se configura por la Constitución como social y democrático de Derecho.

La norma fundamental reconoce en su artículo 21 el derecho de reunión pacífica y sin armas, estableciendo que el ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa.

Según ha sentenciado el Tribunal Constitucional, su ejercicio “forma parte de aquellos derechos que, según el art. 10 de la Constitución, son el fundamento del orden político y de la paz social” (STC 236/2007, de 7 de noviembre, FJ 6).

El derecho de reunión se configura doctrinalmente como un derecho del que participan elementos de la libertad de expresión y del derecho de asociación.

Debido a la especial transcendencia y protección que tiene este derecho fundamental en nuestro ordenamiento jurídico, las reuniones no pueden ser disueltas de no producirse alteraciones del orden público o de incurrir en algún motivo expreso de ilegalidad.

En este sentido hay que destacar también, como ha hecho la jurisprudencia, el principio “pro libertate” frente a los intentos de limitación injustificada o con escasa justificación (STC 170/2008, de 9 de enero, FJ 3).

Igualmente, las reuniones solo pueden considerarse ilegales los supuestos expresamente tipificados en el Código Penal como reuniones para cometer delitos o integradas por personas que porten armas (arts. 513-514 del Código Penal).

La libertad de reunión pacífica se reconoce asimismo en los principales instrumentos de derechos humanos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, que establece en el art. 20.1 que «Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas».

De forma similar, está prevista por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la interpretación amplia y garantista que del mismo realiza el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que ha formulado la libertad de reunión y la libertad de expresión, como fundamentos de una sociedad democrática (asuntos Navalnyy c. Russia, párr. 71; Stern Taulats y Roura Capellera c. España, párr. 30).

Como es sabido, estos tratados internacionales sirven como parámetro interpretativo de los derechos fundamentales, de acuerdo con el artículo 10.2 de la Constitución.

En concreto, según la jurisprudencia del TEDH, la libertad de reunión pacífica solo excluye de su protección aquellas reuniones en que los organizadores y los participantes tengan intenciones violentas, inciten a la violencia o rechacen los fundamentos de una sociedad democrática (asunto Kudrevičius and Others c. Lithuania, párr. 92). La caracterización de la violencia en estos casos, según el TEDH, debe realizarse de manera restrictiva.

En una línea similar, la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH) de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y la Comisión de Venecia, órgano consultivo del Consejo de Europa, en sus Directrices sobre la libertad de reunión pacífica, incluyen los casos de desobediencia civil, entendida como una conducta que incumple intencionalmente la ley de una forma que los participantes creen que amplifica o promueve su mensaje; afirmando que en estos casos, las respuestas del Estado deben también ser proporcionales (Venice Commision, OSCE/ODIHR, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 3ª edición, 2019, párr. 11 y 228).

Además, de acuerdo con los mismos estándares internacionales de protección de derechos humanos, una manifestación no pierde su carácter pacífico por el recurso a la resistencia pasiva, por la comisión de alguna ilegalidad o por el recurso al uso de la violencia por parte de algunos manifestantes (OSCE / ODIHR. Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 2ª edición; párrs. 25, 26, 28; TEDH, Chernega and others c. Ukraine, párrs. 264-267).

En definitiva, según los estándares internacionales, las restricciones al derecho fundamental que imponen los Estados deben cumplir en todo caso, los requisitos de legalidad, finalidad legítima, necesidad y proporcionalidad establecidos por los estándares internacionales de derechos humanos.

Además, los Estados deben también tener en cuenta el posible efecto disuasorio “chilling efect” que la imposición de limitaciones y sanciones tiene en el ejercicio de los derechos a la libertad de reunión y a la libertad de expresión.

**III**

En estrecha relación con el derecho a la libertad de expresión, la Constitución también garantiza, como derecho fundamental de especial protección, el derecho de huelga de los trabajadores y trabajadoras para la defensa de sus intereses (art. 28.2 CE). Este es uno de los pilares fundamentales en un estado social (art. 1.1 CE).

De acuerdo con la ubicación en el texto constitucional, el derecho de huelga es indispensable para afirmar los derechos de las personas trabajadoras. El Tribunal Constitucional estableció que el derecho de huelga es funcional a la consecución de la igualdadad real y efectiva a la que se refiere el art. 9.2 CE (STC 11/1981, de 8 de abril).

Así, la Constitución reconoce el derecho a la suspensión del contrato de trabajo y otorga en consecuencia un cauce constitucional para las medidas de presión de los trabajadores y trabajadoras frente al empresario, como medios de defensa de sus intereses para la solución en conflictos socioeconómicos. Según el Tribunal Constitucional, las huelgas tienen la presunción “iuris tantum” de legalidad.

El ejercicio del derecho de huelga no extingue la relación de trabajo, ni puede dar lugar a sanción alguna ni, en consecuencia, al despido del trabajador o trabajadora. La sanción o el despido serán nulos. Es por ello que la tipificación de la conducta prevista en el artículo 315.3 del Código Penal carece de toda lógica con la construcción jurídico-constitucional de este derecho.

El derecho de huelga debe complementarse con el derecho a la libertad sindical. El artículo 7 de Constitución otorga a los sindicatos el carácter de organismos básicos del sistema político y les atribuye la defensa y promoción de los intereses socioeconómicos de los trabajadores, estableciendo una estrecha conexión entre la libertad sindical y el derecho de huelga.

El ejercicio de la libertad de expresión e información por parte de los representantes sindicales forma parte de la propia libertad sindical y por este motivo aparece caracterizado por unos rasgos especiales (SSTC entre otras, 1/1998, de 12 de enero; 203/2015, de 5 de octubre).

Prueba de la importancia que para el marco constitucional tiene el derecho de huelga como medida de presión es que sin su reconocimiento, la libertad sindical quedaría prácticamente vacía de contenido (STC 11/1981, de 8 de abril, y STC 70/1982, de 29 de noviembre).

En conexión con el derecho a la libertad de expresión, se reconoce legalmente y por la jurisprudencia el derecho de los trabajadores y trabajadoras en huelga a hacer publicidad de la misma. Los piquetes informativos, como requerimiento pacífico a seguir una huelga, forman parte del derecho fundamental a la libertad de expresión del art. 20.1 de la Constitución, por lo que su limitación puede afectar al ejercicio del mismo.

La participación legítima de las personas trabajadoras en conflictos colectivos convocados por sindicatos no solo es un elemento imprescidible para la mejora de las condiciones laborales, sino que interpelan públicamente a los poderes públicos como máximos garantes del estado social. Como sintetiiza la STC 259/2007, «la huelga puede tener por objeto reivindicar mejoras en las condiciones económicas, o, en general, en las condiciones de trabajo, y puede suponer también una protesta con repercusión en otras esferas o ámbitos»

A través de las huelgas se han conseguido derechos laborales que hoy en día forman parte de los derechos más básicos de las personas trabajadoras y son un elemento imprescindible para seguir avanzando en la consecución de del bienestar social y la igualdad real. La figura de los sindicatos es un elemento clave en esta cuestión.

Por todo ello, la prohibición y sanción de las actividades de información y difusión por parte de los trabajadores y trabajadoras afecta al núcleo esencial del derecho de huelga. En concreto, el apartado 3 del artículo 315 del Código Penal supone una criminalización de los piquetes informativos de huelga contraria a las garantías fundamentales de nuestro sistema constitucional.

El derecho de los y las huelguistas a difundir y recabar más adhesión en el ejercicio del derecho de huelga y por lo tanto, ampliar su efectividad, no puede verse limitado por una norma penal. Los orígenes de esta criminalización no son otros que la represión de los trabajadores y trabajadores en la autorganización y la defensa de sus derechos laborales y en concreto, en la organización y extensión de la huelga.

La tipicidad de las conductas descritas en el art. 315.3 del Código Penal es innecesaria, debido a que el propio Código Penal ya contempla el delito de coacciones, siendo el tipo penal específico y con carácter agravado para el caso de coacciones en el ejercicio del derecho de huelga, innecesario y contrario al ejercicio de los derechos fundamentales a la huelga y a la libertad sindical.

Lo cierto es que contrariamente a lo que parece inducir la tipificación penal de estas conductas, la práctica jurisdiccional indica que en muchas ocasiones, es el empleador quien impide u obstaculiza el ejercicio del derecho de huelga, y no los y las trabajadores y trabajadoras organizadas a través de los piquetes informativos. Por este motivo, este último caso no debería tener una relevancia penal específica, al margen de los delitos comunes ya contemplados por el Código Penal.

La penalización de estas conductas ha conllevado que se tramitaran procedimientos penales y se imputara a sindicalistas conductas por las que la Fiscalía pedía elevadas penas de prisión. Algunas personas trabajadoras que participaban en piquetes informativos han sido ya condenadas como autoras de un delito, con lo que ello implica de cara a la criminalización individual y colectiva de la actividad sindical y el efecto disuasorio que conlleva de cara a la actividad sindical y la organización de jornadas de huelga.

En definitiva, la imputación de personas trabajadoras por el ejercicio de su actividad sindical comporta una intromisión ilegítima de los poderes públicos y una restricción del derecho de huelga que afecta a la recognoscibilidad del derecho fundamental. Cuando lo cierto es que los poderes públicos tienen el mandato de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de los individuos y grupos sociales sean reales y efectivas (artículo 9.2 CE). El efecto desaliento en el ejercicio de la libertad de expresión lo encontramos en este caso relacionado con el ejercicio del derecho fundamental a la huelga.

 Por todo lo expuesto, es necesario que en la reforma del Código Penal se incluya también la derogación de este precepto legal y que la vía penal no sea un cauce para la criminalización del ejercicio de derechos fundamentales.

**IV**

Mediante esta ley, se reforma el Código Penal para definir con mayor claridad, de conformidad con el principio de legalidad y los estándares internacionales de protección de los derechos humanos, los elementos del tipo de sedición, con el fin de evitar interpretaciones que supongan una restricción del ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y de reunión.

Se establece una definición del delito de sedición más precisa y concreta, eliminando toda tacha de vaguedad o indefinición.

Con esta finalidad, se suprime la referencia al delito de rebelión, ya que el bien jurídico protegido es distinto y objeto de otro capítulo del Código Penal.

Asimismo, se elimina el carácter “tumultuario” del alzamiento, que podía inducir a interpretaciones diversas y poco garantistas con el ejercicio de derechos fundamentales.

También, se especifica que el alzamiento deberá ser violento, entendiendo como tal el uso fuerza física o una grave intimidación.

En concreto, se introduce que el alzamiento necesario para la concurrencia del tipo penal sea de carácter violento y con la finalidad concreta de impedir, como efecto directo del uso ilegítimo de la fuerza física directa sobre las personas o como efecto mediato de una grave intimidación capaz de doblegar la voluntad de las autoridades competentes, la aplicación de las normas o resoluciones jurídicas o el legítimo ejercicio de las potestades administrativas o judiciales, perturbando seriamente el orden público.

De esta forma, la tipificación del delito encaja con la descripción de la Real Academia Española, que entiende la sedición como un “Alzamiento colectivo y violento contra la autoridad, el orden público o la disciplina militar, sin llegar a la gravedad de la rebelión”.

La redacción propuesta también es coherente con la protección del derecho de reunión en el sentido previsto tanto en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, como en las decisiones de tribunales y organismos internacionales en materia de derechos humanos.

Asimismo, con el fin de asegurar una interpretación garantista con la libre expresión de ideas y opiniones a través de concentraciones y manifestaciones en espacios públicos, se concreta en el tipo penal que para que la fuerza física o la intimidación grave se consideren adecuadas, los alzados deberán valerse del uso de armas u otros medios peligrosos aptos para poner en grave riesgo la vida de las personas o causar lesiones graves.

En coherencia, se adecúan las penas previstas a la entidad penal del delito.

De esta forma, se equipara la tipificación a los principales países europeos de nuestro círculo jurídico, donde es posible encontrar infracciones equivalentes, en los que se exige siempre que esté presente la violencia, la intimidación o la amenaza del uso de la violencia.

Además, también se reforma el código penal para la supresión del artículo 315.3 del Código Penal, para la garantía del derecho fundamental a la libertad sindical y el ejercicio del derecho de huelga.

Este precepto penal supone la criminalización de los piquetes informativos y produce un efecto desaliento en el ejercicio del derecho de huelga y la extensión de sus efectos. Los poderes públicos deben garantizar el ejercicio de medidas de conflicto colectivo para la mejora de las condiciones laborales de las personas trabajadoras y el avance en la consecución de la igualdad real.

**Artículo único. Modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.**

La Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal queda redactada en los siguientes términos.

**Uno. Se suprime el apartado 3 del artículo 315 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 noviembre, del Código Penal.**

**Dos. Se modifica el artículo 544, con la redacción siguiente:**

“ 1. Son reos de sedición los que se alcen violenta y públicamente para impedir, como efecto directo del uso ilegítimo de la fuerza física directa sobre las personas o como efecto mediato de una grave intimidación capaz de doblegar la voluntad de las autoridades competentes, la aplicación de las normas o resoluciones judiciales o el legítimo ejercicio de las potestades administrativas o judiciales, perturbando seriamente el orden público.

2. Para que la fuerza física o la intimidación grave sean consideradas adecuadas para los fines del anterior apartado, los alzados deberán valerse del uso de las armas u otros medios peligrosos aptos para poner en grave riesgo la vida de las personas o causar lesiones graves.”

**Tres. Se modifica el artículo 545, con la redacción siguiente:**

“1. Los que hubieran inducido, organizado o dirigido la sedición, o aparecieren en ella como sus principales autores, serán castigados con la pena de prisión de diez a veinte años e inhabilitación absoluta por el mismo tiempo. Fuera de estos casos, se impondrá la pena de tres a diez años de prisión y la de inhabilitación especial para empleo o cargo público por el mismo tiempo.

2. Si los reos fueran personas constituidas en autoridad, las penas se impondrán en su mitad superior”.

**Disposición transitoria única. Revisión de sentencias firmes según la nueva redacción del artículo 544 del Código Penal.**

El Juez o Tribunal sentenciador revisará de oficio las sentencias firmes condenatorias dictadas antes de la vigencia de la entrada en vigor de esta Ley, de acuerdo con lo previsto por el artículo 2.2 del Código Penal.

**Disposición derogatoria única. Derogación normativa.**

Quedan derogadas todas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a la presente Ley

Orgánica.

**Disposición final primera. Título competencial.**

Esta Ley Orgánica se dicta al amparo de la competencia que el artículo 149.1.6.º de la Constitución

atribuye al Estado en materia de legislación penal.

**Disposición final segunda. Habilitación normativa.**

Se habilita al Gobierno para dictar las disposiciones que sean necesarias para la ejecución y desarrollo

de lo establecido en esta Ley.

##### Disposición final tercera. Entrada en vigor.

La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.