

**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**

**AMNISTÍA
INTERNACIONAL**



Amnistía Internacional es un movimiento global de más de 7 millones de personas que trabajan en favor del respeto y la protección de los derechos humanos. Nuestra visión es la de un mundo en el que todas las personas disfrutan de todos los derechos humanos proclamados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en otras normas internacionales. Somos independientes de todo gobierno, ideología política, interés económico y credo religioso. Nuestro trabajo se financia principalmente con las contribuciones de nuestra membresía y con donativos.

© Amnistía Internacional España

© Reservados todos los derechos. Esta publicación tiene derechos de autor, si bien puede ser reproducida por cualquier medio, sin pago de tasas, con fines educativos o para llevar a cabo acciones de protección y promoción de los derechos humanos, pero no para la venta. Los titulares de los derechos de autor solicitan que se les comuniquen los usos mencionados con el fin de evaluar sus efectos. Para la reproducción de este texto en cualquier otra circunstancia, su uso en otras publicaciones o su traducción o adaptación, deberá obtenerse el permiso previo por escrito de la editorial, y podrá exigirse el pago de una tasa.

Amnistía Internacional España
C/ Fernando VI, n.º 8 – 1º izda
28004 Madrid
Tel.: 91 310 12 77

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.	4
2. LIBERTAD DE REUNIÓN PACÍFICA.	6
2.1. CONTENIDO DE LA LIBERTAD DE REUNIÓN.	7
A) EL CONCEPTO DE REUNIÓN PACÍFICA.	7
B) LAS ACCIONES OBSTRUCTIVAS Y LA DESOBEDIENCIA CIVIL.	8
2.2. LIMITACIONES A LA LIBERTAD DE REUNIÓN PACÍFICA.	10
A) PREVISTO EN LA LEY.	11
B) FINALIDAD LEGÍTIMA.	12
C) NECESARIA Y PROPORCIONAL.	14
2.3. EFECTO DISUASORIO O CHILLING EFFECT.	17
3. PRINCIPIO DE LEGALIDAD.	18
3.1. PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y TIPIFICACIÓN DEL DELITO DE SEDICIÓN.	18
3.2. PRINCIPIO DE LEGALIDAD E INTERPRETACIÓN JUDICIAL.	20
4. CONCLUSIONES.	22

1. INTRODUCCIÓN.

Amnistía Internacional es un movimiento global de personas que trabajan en favor del respeto y la promoción de los derechos humanos. Su visión es la de un mundo en el que todas las personas disfrutan de todos los derechos humanos proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en otras normas internacionales. Amnistía Internacional es independiente de todo gobierno, ideología política, interés económico y credo religioso. No apoya ni se opone a ningún gobierno o sistema político, ni apoya ni se opone a las opiniones de las víctimas cuyos derechos trata de proteger. Se ocupa únicamente de la protección imparcial de los derechos humanos. Para ello, Amnistía Internacional se basa en las obligaciones internacionales que los Estados asumen al ratificar los distintos instrumentos internacionales de derechos humanos.

Amnistía Internacional ha dado seguimiento desde octubre de 2017 al proceso penal en contra de Jordi Sànchez y Jordi Cuixart. Desde un primer momento, la organización manifestó que los cargos de rebelión y sedición presentados contra ambos líderes de la sociedad civil, así como su prisión provisional, constituían una restricción excesiva y desproporcionada de sus derechos a la libertad de expresión y de reunión pacífica, por lo que pedía su puesta en libertad¹.

El 14 de octubre de 2019, la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo dictó sentencia en la Causa Especial 3/20907/2017, condenando a Jordi Sànchez y Jordi Cuixart a 9 años de prisión por un delito de sedición. El Tribunal Supremo condenaba además a seis exmiembros del Govern de la Generalitat y a la expresidenta del Parlament a penas de entre 10 y 13 años de prisión e inhabilitación por el delito de sedición, y a otros tres exmiembros del Govern por el delito de desobediencia, imponiéndoles una pena de multa e inhabilitación.

A juicio de la organización, la definición e interpretación del delito de sedición resultan contrarias al principio de legalidad y su aplicación, en el caso de Jordi Sànchez y Jordi Cuixart, supone una restricción desproporcionada de sus derechos a la libertad de expresión y reunión pacífica².

El objetivo de este documento es exponer los estándares internacionales que Amnistía Internacional entiende que resultan de aplicación al caso³.

1 Véase:

<https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/amnistia-internacional-considera-excesivos-los-cargos-de-sedicion-contra-jordi-sanchez-y-jordi-cu/>

<https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/mantener-en-privision-provisional-a-jordi-sanchez-y-jordi-cruixat-un-paso-en-la-direccion-equivol/>

<https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/espana-la-prolongacion-de-la-prision-provisional-de-jordi-sanchez-es-excesiva-y-desproporcio/>

<https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/amnistia-internacional-reitera-su-peticion-de-libertad-inmediata-para-los-jordis-un-ano-des/>

<https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/concluido-el-juicio-oral-jordi-cuixart-y-jordi-sanchez-deben-ser-puestos-en-libertad-provisional/>

2 El comunicado emitido por Amnistía Internacional en relación con la sentencia se encuentra disponible en:

<https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/espana-la-condena-por-sedicion-a-jordi-sanchez-y-jordi-cuixart-una-amenaza-a-los-derechos-a-la-liber/>

3 El documento se centra especialmente en la libertad de reunión pacífica, pues en los casos en que confluye el ejercicio de la libertad de expresión y de la libertad de reunión en el contexto de protestas o manifestaciones, el TEDH suele considerar la libertad de reunión (artículo 11 del Convenio) como *lex specialis* frente a la libertad de expresión (artículo 10 del Convenio). Véase: TEDH, *Karpyuk and others v. Ukraine*, demandas n.º 30582/04 y 32152/04, sentencia de 6 de octubre de 2015, párr. 192.

Además de las obligaciones directamente derivadas de los tratados internacionales ratificados por España, la relevancia del derecho internacional de los derechos humanos en el ordenamiento jurídico español se ve reforzada por el artículo 10.2 de la Constitución, que establece:

“Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.”

De acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional (en adelante, “TC”), los instrumentos internacionales se constituyen así en criterios hermenéuticos obligatorios, tanto para el TC como para los demás órganos del Estado que interpreten y apliquen los derechos fundamentales, que contribuyen a la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales y a la verificación de la consistencia de sus posibles infracciones⁴.

En este sentido, tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante, el PIDCP) como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales son utilizados por el TC como parámetro interpretativo de los derechos fundamentales⁵. Esto incluye como criterios de referencia tanto las decisiones como las observaciones generales de los Comités, ya que la interpretación que el TC realiza de los derechos humanos, con base en el art. 10.2, “no puede prescindir de la que, a su vez, llevan a cabo los órganos de garantía establecidos por esos mismos tratados y acuerdos internacionales”⁶. A su vez, ocupa un especial papel el Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante, el “Convenio”) y la interpretación que del mismo realiza el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH), cuyas decisiones son obligatorias y cuya doctrina resulta de aplicación inmediata⁷.

4 STC 76/2019, de 22 de mayo, FJ3; STC 140/2018, de 20 de diciembre, FJ5; STC 31/2018, de 10 de abril, FJ4.

5 STC 31/2018, de 10 de abril, FJ4.

6 STC 31/2018, de 10 de abril, FJ4; STC 116/2006, de 24 de abril, FJ5.

7 STC 167/2002, de 18 de septiembre, FJ9; STC 303/1993, de 25 de octubre, FJ8; STC 157/1993, de 6 de mayo, FJ2; STC 245/1991, de 16 de diciembre, FFJJ 3, 4.

2. LIBERTAD DE REUNIÓN PACÍFICA.

La libertad de reunión pacífica se reconoce en los principales instrumentos de derechos humanos⁸, así como en la Constitución Española de 1978, que establece en su artículo 21:

- “1. Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa.*
- 2. En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes.”*

El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha señalado que el derecho de reunión pacífica “es un derecho humano fundamental de importancia esencial para la expresión pública de las propias opiniones y puntos de vista e indispensable en una sociedad democrática”⁹. El TEDH, a su vez, ha afirmado que la libertad de reunión, así como la libertad de expresión, constituye uno de los fundamentos de una sociedad democrática y, por ello, a fin de evitar que este derecho sea interpretado de manera restrictiva, ha evitado formular una definición de lo que constituye una reunión¹⁰.

En el mismo sentido, el TC ha afirmado que el derecho de reunión constituye “uno de los ejes vertebradores (cauce del principio democrático participativo) del Estado social y democrático de Derecho proclamado en la Constitución”¹¹ y que su ejercicio “forma parte de aquellos derechos que, según el art. 10 de la norma fundamental, son el fundamento del orden político y de la paz social”¹².

8 Declaración Universal de Derechos Humanos; art. 20.1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.

PIDCP, art. 21. Se reconoce el derecho de reunión pacífica.

Convenio; art.11.1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación, incluido el derecho a fundar, con otras, sindicatos y de afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses.

9 Giménez v Paraguay, comunicación n.º 2372/2014, dictamen aprobado el 25 de julio de 2018, párr. 8.3; Praded v Belarus, comunicación n.º 2029/2011, dictamen aprobado el 10 de octubre de 2014, párrs. 7.4.

10 Navalnyy v. Russia, demandas n.º 29580/12, 36847/12, 11252/13, 12317/13 y 43746/14, sentencia de 15 de noviembre de 2018, párr. 98.

11 STC 193/2011, de 12 de diciembre, FJ3.

12 STC 236/2007, de 7 de noviembre, FJ6.

2.1. CONTENIDO DE LA LIBERTAD DE REUNIÓN.

A) EL CONCEPTO DE REUNIÓN PACÍFICA.

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 democrática¹³. La caracterización de la violencia en estos casos debe realizarse de manera restrictiva, limitada al uso (o la incitación al uso) de fuerza física que cause o esté dirigida a causar lesiones o serios daños a bienes, cuando sea probable que tales lesiones o daños ocurran¹⁴.

Los actos aislados de violencia no hacen que una reunión o manifestación pierda el carácter de pacífica y no deben atribuirse a personas cuyas intenciones y comportamiento tienen un carácter pacífico¹⁵. Un individuo no pierde su derecho a la libertad de reunión como resultado de la violencia esporádica o de otros actos punibles cometidos por otras personas durante una manifestación, si el individuo en particular permanece pacífico en sus intenciones o en su comportamiento¹⁶. Las manifestaciones en que exista un riesgo de que puedan acabar en desorden como resultado de factores fuera del control de los organizadores están protegidas por el artículo 11 del Convenio y sus restricciones deben cumplir los requisitos establecidos por este artículo¹⁷.

Incluso en algunos casos en los que se produjeron enfrentamientos entre manifestantes y policía, el TEDH analizó las medidas tomadas por el Estado aplicando los criterios de los artículos 10 y 11 del Convenio y, aún admitiendo que en estos casos los Estados tienen un mayor margen de apreciación, concluyó que la imposición de largas penas de prisión había sido desproporcionada¹⁸.

En particular, para decidir si la conducta de una persona se enmarca en la protección del art. 11, el TEDH valora: (i) si el propósito de la reunión era pacífico y si los organizadores tenían intenciones violentas; (ii) si la persona mostraba intenciones violentas al participar en la manifestación; y (iii) si la persona produjo daños físicos a alguien¹⁹.

En su sentencia en contra de Jordi Sànchez y Jordi Cuixart, el Tribunal Supremo desestimó las alegaciones de los acusados sobre la vulneración de la libertad de reunión. El Tribunal afirmó que, en este caso, “no se trata de calibrar si esas limitaciones se acomodaron al canon constitucional que les confiere legitimidad”, en referencia a los principios de necesidad y proporcionalidad²⁰. El Tribunal Supremo afirma que no se han criminalizado actos de protesta porque: (i) ninguno de los ciudadanos que asistieron a las manifestaciones ha resultado acusado por ese hecho, ni (ii) tampoco los acusados han sido acusados de un delito de reunión o manifestación ilícita (513-514 CP)²¹.

13 Kudrevičius and Others v. Lithuania, demanda n.º 37553/05, sentencia de 15 de octubre de 2015, párr. 92.

14 Venice Commission, OSCE/ODIHR, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 3ª edición, 2019, párr. 51. Disponible en: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)017-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)017-e)

15 Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, doc. A/HRC/31/66, 2016, párr. 20.

16 Kudrevičius and Others v. Lithuania, demanda n.º 37553/05, sentencia de 15 de octubre de 2015, párr. 94.

17 Kudrevičius and Others v. Lithuania, demanda n.º 37553/05, sentencia de 15 de octubre de 2015, párr. 94.

18 Véase Gülcü v. Turkey, demanda n.º 17526/10, sentencia de 19 de enero de 2016, párr. 116, y los ejemplos citados en los párrafos 93 a 96; Taranenko v. Russia, demanda n.º 19554/05, sentencia de 15 de mayo de 2014, párrs. 91-97.

19 Gülcü v. Turkey, demanda n.º 17526/10, sentencia de 19 de enero de 2016, párr. 97.

20 Págs. 244-247.

21 Págs. 244-247.

Posteriormente, al analizar la concurrencia del delito de sedición, el Tribunal afirma que “las actuaciones de los días 20 de septiembre y 1 de octubre de 2017 estuvieron lejos de una pacífica y legítima manifestación de protesta”.²² El Tribunal Supremo considera acreditada la existencia de algunos hechos violentos, pero no se basa en este elemento para la condena, sino que afirma que la violencia no es necesaria para el tipo penal de sedición²³.

Concretamente, en relación con Jordi Sánchez y Jordi Cuixart, según los hechos probados en la sentencia, ambos convocaron el 20 de septiembre de 2017 a la población a concentrarse ante la Consellería de Economía, donde se estaban llevando a cabo unos registros ordenados judicialmente, y se dirigieron a la multitud con una serie de mensajes llamando a la defensa de las instituciones y a la movilización permanente²⁴. En relación con el 1 de octubre, ambos habrían alentado a otros individuos a ocupar los centros de votación con el fin de impedir la actuación policial²⁵.

En particular, en relación con Jordi Sánchez, la sentencia señala que el 1 de octubre “hizo llamamientos a ocupar los centros con la finalidad de obstaculizar el cumplimiento de las órdenes que tenían que ejecutar los Mossos”, sin que se especifique el contenido literal de los mismos, y animó a “proteger el recuento” y a hacer “resistencia no violenta”²⁶. Por lo que respecta a Jordi Cuixart, la sentencia considera mensajes como “proteger los locales” o “defender las urnas” como llamamientos “para hacer ‘fuerza o resistencia’ a la acción policial”²⁷.

En opinión de Amnistía Internacional, ninguno de los mensajes atribuidos a Jordi Sánchez y Jordi Cuixart pueden considerarse como una incitación directa a la violencia, e incluso así lo reconoce el propio Tribunal Supremo²⁸. Sin embargo, el Tribunal consideró que, dado que el delito de sedición no recoge explícitamente en su definición el recurso a la violencia o la amenaza de violencia, los hechos analizados se encontraban fuera de la protección del derecho de reunión pacífica.

B) LAS ACCIONES OBSTRUCTIVAS Y LA DESOBEDIENCIA CIVIL.

Tal como han señalado diversos mecanismos internacionales de derechos humanos, entre ellos la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y el TEDH, las acciones directas no violentas, incluyendo actos de desobediencia civil, se encuentran protegidas por los derechos a la libertad de expresión y reunión pacífica –incluso cuando supongan una vulneración de la ley– siempre que no se cometan de forma violenta²⁹.

El TEDH ha indicado que las acciones obstructivas gozan, en principio, de la protección de los artículos 10 y 11 del Convenio³⁰. Así, las manifestaciones que conlleven resistencia meramente pasiva deben ser caracterizadas como pacíficas y la incitación a cometer actos ilegales, pero no violentos, no debe en principio ser objeto de restricción³¹. En la versión más reciente de sus Directrices sobre la libertad de

22 Pág. 284.

23 Pág. 280.

24 Págs. 43, 45, 46, 385.

25 Pág. 49.

26 Pág. 382.

27 Pág. 393.

28 Págs. 380, 390.

29 Venice Commission, OSCE/ODIHR, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 3ª edición, 2019, párr. 11. Disponible en: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)017-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)017-e)

30 Karpyuk and others v. Ukraine, demandas n.º 30582/04 y 32152/04, sentencia de 6 de octubre de 2015, párr. 207.

31 OSCE / ODIHR. Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, second edition, párrs. 26 y 95.

reunión pacífica, la OSCE y la Comisión de Venecia incluyen también 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 proporcionales³².

Además, de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos, una manifestación no pierde su carácter pacífico por el recurso a la resistencia pasiva, porque se cometa alguna ilegalidad o por el recurso al uso de la violencia por parte de algunos manifestantes³³. En este mismo sentido, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha destacado que, debido al carácter especial que revierte el derecho a la libertad de reunión pacífica, “hay que hacer uso de la tolerancia hacia los demás, el pluralismo y la amplitud de miras. Como se ha afirmado anteriormente, no hay que convenir necesariamente en lo que las personas hacen, pero, en la medida en que se haga de forma pacífica y no incite a la violencia ni al odio, debe permitirse”³⁴.

No obstante, al descartar la vulneración de la libertad de reunión, el Tribunal Supremo señala que “una cosa bien distinta a la disidencia (...) es la oposición activa y concertada, frente a actuaciones de agentes de la autoridad con respaldo legal y constitucional encaminadas pura y llanamente a dar cumplimiento a un específico y muy concreto mandato judicial. La estrategia (...) fue desplegada para lograr que la votación prohibida se llevase a cabo imposibilitando de hecho, mediante la interposición física, la actuación de los agentes de la autoridad. Y esa actuación, es indudable, desborda totalmente los linderos de lo que ha de considerarse legítimo derecho de reunión para la exteriorización de la protesta o crítica por la actuación de los poderes públicos”³⁵.

Según la sentencia, los hechos se ajustan al tipo penal de sedición por el mero “anuncio por los congregados [a las fuerzas de seguridad] de una determinada actitud de oposición a posibilitar su actuación, incluso mediante fórmulas de resistencia -si se quiere, resistencia no violenta (...)” o por el hecho de que los agentes tengan “que claudicar y desistir de cumplir la orden judicial de que son portadores ante la constatada actitud de rebeldía y oposición a su ejecución por un conglomerado de personas en clara superioridad numérica”³⁶.

La sentencia añade que “el derecho a la protesta no puede mutar en un exótico derecho al impedimento físico a los agentes de la autoridad a dar cumplimiento a un mandato judicial, y a hacerlo de una forma generalizada en toda la extensión de una comunidad autónoma en la que por un día queda suspendida la ejecución de una orden judicial”³⁷.

Amnistía Internacional considera que impedir el cumplimiento de una orden judicial de manera pacífica podría justificar la imposición de ciertas restricciones al ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica, pero, en opinión de la organización, el Tribunal Supremo ha fallado en demostrar que la aplicación del delito de sedición y la imposición de sanciones penales de tal severidad sean medidas previsibles, necesarias y proporcionales ante hechos que, como la misma sentencia reconoce, fueron eminentemente pacíficos.

La organización considera preocupante que la gravedad de la conducta imputada, como sugiere el tribunal, se vincule directamente al hecho de que la oposición sea multitudinaria o generalizada, pues el término tumultuario no se identifica de manera clara y directa con estos conceptos. En este sentido, definir los límites del delito de sedición en función del carácter multitudinario o generalizado de estas acciones pacíficas supondría, en la práctica, una limitación al número de personas que pueden ejercer simultáneamente su derecho a protestar de manera pacífica, lo cual resulta contrario al derecho internacional de los derechos humanos.

32 Venice Commission, OSCE/ODIHR, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 3ª edición, 2019, párr. 11, 228.

33 OSCE / ODIHR. Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, second edition; párrs. 25, 26, 28; TEDH, Chernega and others v Ukraine, demanda nro. 74768/10, sentencia de 18 de junio de 2019, párrs. 264-267.

34 Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación (2014), UN Doc. A/HRC/26/29, para. 31.

35 Pág. 246-247.

36 Pág. 283.

37 Pág. 283.

2.2. LIMITACIONES A LA LIBERTAD DE REUNIÓN PACÍFICA.

La libertad de reunión pacífica no es un derecho absoluto, sino que tanto el Convenio como el PIDCP permiten restricciones al mismo, siempre que cumplan los requisitos que los propios tratados establecen³⁸. Así, las restricciones a la libertad de reunión pacífica, para ser acordes con el derecho internacional de los derechos humanos, deberán estar previstas en la ley, perseguir un fin legítimo y ser necesarias y proporcionales para conseguir tal finalidad.

El Comité de Derechos Humanos ha establecido que, al imponer tales restricciones, los Estados deben guiarse por el objetivo de facilitar el derecho en vez de intentar imponer limitaciones innecesarias o desproporcionadas, lo que implica la obligación del Estado de justificar tales limitaciones³⁹. En el mismo sentido, los relatores de Naciones Unidas sobre libertad de reunión y sobre ejecuciones extrajudiciales señalan que las restricciones deben ser la excepción en lugar de la norma y no deben comprometer la esencia del derecho⁴⁰.

Según el TEDH, estas restricciones incluyen tanto las medidas tomadas por las autoridades antes o durante la reunión, como aquellas tomadas posteriormente, como es el caso de las medidas punitivas⁴¹. Por tanto, una condena por participar en una manifestación, cuando la conducta de la persona, aunque sea reprochable, no tenga carácter violento, supone una restricción de la libertad de reunión⁴². Los relatores de Naciones Unidas, en la misma línea, afirmaban que no debería suscitarse la responsabilidad penal, civil o administrativa de ninguna persona por el mero hecho de organizar una protesta pacífica o participar en ella⁴³.

En la misma línea, el TC ha afirmado que el derecho de reunión no es absoluto o ilimitado, sino que “puede verse sometido a ciertas modulaciones o límites, entre los que se encuentran tanto el específicamente previsto en el propio art. 21.2 CE —alteración del orden público con peligro para personas y bienes—, como aquellos otros que vienen impuestos por la necesidad de evitar que un ejercicio extralimitado del derecho pueda entrar en colisión con otros valores constitucionales”⁴⁴. En todo caso, tales límites deben ser “necesarios para conseguir el fin perseguido debiendo atender a la proporcionalidad entre el sacrificio

38 PIDCP, art. 21. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

Convenio; art.11.2. El ejercicio de estos derechos no podrá ser objeto de otras restricciones que aquellas que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades ajenos. El presente artículo no prohíbe que se impongan restricciones legítimas al ejercicio de estos derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la Administración del Estado.

39 Giménez v Paraguay, comunicación n.º 2372/2014, dictamen aprobado el 25 de julio de 2018, párr. 8.3; Praded v Belarus, comunicación n.º 2029/2011, dictamen aprobado el 10 de octubre de 2014, párrs. 7.4, 7.5., 7.8. En el mismo sentido se recoge en el proyecto de Observación general núm. 37, párr. 40., consultado el 7 de febrero de 2020.

40 Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, doc. A/HRC/31/66, 2016, párr. 29.

41 Navalny v. Russia, demandas n.º 29580/12, 36847/12, 11252/13, 12317/13 y 43746/14, sentencia de 15 de noviembre de 2018, párr. 103.

42 Kudrevičius and Others v. Lithuania, demanda n.º 37553/05, sentencia de 15 de octubre de 2015, párr. 101.

43 Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, doc. A/HRC/31/66, 2016, párr. 27.

44 STC 193/2011, FJ3, de 12 de diciembre; STC 24/2015, de 16 de febrero, FJ4.

del derecho y la situación en la que se halla aquél a quien se impone” y respetar su contenido esencial⁴⁵. Las limitaciones, además, deben estar presididas por el principio de *favor libertatis* o criterio de favorecimiento del derecho de reunión⁴⁶.

A pesar de ello, la sentencia del Tribunal Supremo en contra de Jordi Sànchez y Jordi Cuixart reconoce que “la declaración de autoría de un delito de sedición previsto en el art. 474 del CP solo puede ser admisible después de un cuidadoso ejercicio de ponderación acerca de los límites del derecho de reunión y manifestación”, para inmediatamente afirmar, no obstante, que la actuación de Jordi Sànchez desbordó los límites constitucionales de este derecho⁴⁷. Asimismo, en relación con Jordi Cuixart, señala que el ámbito legítimo de protesta y de lucha por las propias ideas políticas y sociales quedó desbordado cuando se pasó a la oposición física, al impedimento material de ejecución de decisiones judiciales y de derogación de facto -impuesta- de los principios constitucionales, en un determinado territorio, en unas determinadas fechas⁴⁸.

Amnistía Internacional considera que impedir el cumplimiento de una orden judicial de manera pacífica puede suponer un exceso en el ejercicio de la libertad de reunión y justificar la imposición de ciertas restricciones, pero tales restricciones deberán cumplir los requisitos de legalidad, finalidad legítima, necesidad y proporcionalidad exigidos por el derecho internacional de los derechos humanos. El Tribunal Supremo, al excluir por completo los hechos atribuidos a Jordi Sànchez y Jordi Cuixart del ámbito de la libertad de reunión, de forma contraria a los estándares internacionales en la materia, omitió su obligación de analizar la sanción a la luz de estos criterios.

A) PREVISTO EN LA LEY.

El Comité de Derechos Humanos, al analizar las posibles restricciones a la libertad de expresión, ha señalado que la norma debe estar formulada con precisión suficiente para que una persona pueda regular su comportamiento de conformidad con ella y ser accesible⁴⁹. En el mismo sentido se han pronunciado los relatores de Naciones Unidas en su informe sobre gestión adecuada de las manifestaciones⁵⁰. En el ámbito europeo, el TEDH también exige que las medidas restrictivas de las libertades previstas en los artículos 8 a 11 del Convenio estén establecidas en una ley que sea accesible y previsible, es decir, que

45 STC 193/2011, FJ3, de 12 de diciembre; STC 24/2015, de 16 de febrero, FJ4.

46 STC 38/2009, de 9 de febrero, FJ2

47 Págs. 377-378.

48 Págs. 390-391.

49 Comité de Derechos Humanos, Observación general n.º 34, Artículo 19, Libertad de opinión y libertad de expresión, CCPR/C/GC/34, 2011, párr. 25.

50 Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, doc. A/HRC/31/66, 2016, párr. 30.

esté formulada con un nivel de precisión suficiente para permitir al individuo prever, hasta un punto razonable de acuerdo con las circunstancias, las consecuencias que puede conllevar una determinada acción⁵¹.

Tratándose de sanciones penales, además, esta condición se ve reforzada por los artículos 15 del PIDCP y 7 del Convenio, respectivamente, que establecen el principio de legalidad, tal y como se analiza en el epígrafe siguiente.

B) FINALIDAD LEGÍTIMA.

El Comité de Derechos Humanos ha brindado orientación sobre la aplicación de las limitaciones permisibles al ejercicio del derecho a la libertad de expresión en el Artículo 19 (3) del PIDCP⁵², y ha aclarado además que estas disposiciones también ofrecen orientación con respecto a elementos del derecho a la libertad de reunión pacífica, dado que las limitaciones contenidas en el PIDCP en los artículos 19 y 21 están formuladas de manera casi idéntica⁵³.

A este respecto, el Comité de Derechos Humanos ha subrayado que cualquier restricción puede imponerse únicamente para los fines permitidos por el derecho internacional de los derechos humanos, es decir, para garantizar la protección de la seguridad nacional o la seguridad pública, el orden público, la salud o la moral pública, o los derechos y las libertades de los demás, deben ajustarse a pruebas estrictas de necesidad y proporcionalidad para ese propósito particular y que no será suficiente una restricción menor, y no debe poner en peligro el derecho mismo⁵⁴.

En el informe conjunto de los relatores de Naciones Unidas se indica que, para invocar la seguridad nacional o el orden público como finalidad legítima, los Estados deben demostrar la naturaleza exacta de la amenaza y el peligro concreto existente, sin que se pudieran identificar estos conceptos con el interés nacional, político o gubernamental⁵⁵.

El TEDH ha indicado que las cláusulas que permiten restricciones a las libertades de expresión y reunión son tasadas y deben ser interpretadas de manera restrictiva⁵⁶, en particular las referidas a la “defensa del orden”⁵⁷.

Comúnmente, los Estados han impuesto restricciones a las asambleas pacíficas basadas en argumentos para la protección del orden público. Sin embargo, como se aclaró en los Principios de Siracusa sobre las disposiciones de limitación y derogación en el PIDCP, “la expresión ‘orden público (ordre public)’

51 Kudrevičius and Others v. Lithuania, demanda n.º 37553/05, sentencia de 15 de octubre de 2015, párr. 108-109.

52 Human Rights Committee, General Comment 34, Article 19: Freedoms of opinion and expression, UN Doc. CCPR/C/GC/34, paras 21-36.

53 Govsha, Syritya, and Mezyak v. Belarus, Human Rights Committee (2012), UN Doc. CCPR/C/105/D/1790/2008, para. 9.4

54 Bakur v. Belarus, Human Rights Committee (2015), UN Doc. CCPR/C/114/D/1902/2009, para. 7.8; Pugach v. Belarus, Human Rights Committee (2015), UN Doc. CCPR/C/114/D/1984/2010, para. 7.7; See also Human Rights Committee, General Comment 34, Article 19: Freedoms of opinion and expression, UN Doc. CCPR/C/GC/34, paras 21-22.

55 Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, doc. A/HRC/31/66, 2016, párr. 31.

56 Stankov and the United Macedonian Organisation Illiden v. Bulgaria, demandas n.º 29221/95 y 29225/95, sentencia de 2 de octubre de 2001, párr. 84.

57 Perinçek v. Switzerland, demanda n.º 27510/08, sentencia de 15 de octubre de 2015, párr. 151; Navalnyy v. Russia, demandas n.º 29580/12, 36847/12, 11252/13, 12317/13 y 43746/14, sentencia de 15 de noviembre de 2018, párr. 122.

como se usa en el [Pacto] puede definirse como la suma de reglas que aseguran el funcionamiento de la sociedad o el conjunto de principios fundamentales sobre los cuales se basa la sociedad. El respeto a los derechos humanos es parte del orden público (ordre public)”⁵⁸.

El Relator Especial de la ONU sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación ha subrayado de manera similar que las asambleas deben ser consideradas legales y no constituir una amenaza para el orden público⁵⁹. De forma similar, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha enfatizado que el derecho a la libertad de reunión no es incompatible con el orden público, declarando que “los gobiernos no pueden invocar una de las restricciones legales de la libertad de expresión, como el mantenimiento del “orden público”, como un medio para negar un derecho garantizado por la Convención o menoscabar su verdadero contenido. Si esto ocurre, la restricción, tal como se aplica, no es legal”⁶⁰. Asimismo, el TEDH ha determinado que si bien los estados tienen la obligación de garantizar la ley y el orden, es importante que las autoridades públicas muestren cierto grado de tolerancia ante lo inevitable interrupción que conllevan las manifestaciones⁶¹.

El TC ha establecido en su jurisprudencia que “los límites de los derechos fundamentales ha[n] de ser interpretados con criterios restrictivos y en el sentido más favorable a la eficacia y a la esencia de tales derechos”⁶².

En relación con el “orden público con peligro para personas o bienes” contemplado en el artículo 21.2 de la Constitución, el TC ha señalado que no cabe realizar una interpretación extensiva de dicho límite⁶³, entendido como “sinónimo de respeto a los principios y valores jurídicos y metajurídicos que están en la base de la convivencia social y son fundamento del orden social, económico y político”⁶⁴. Por el contrario, debe entenderse como un desorden material que “impide el normal desarrollo de la convivencia ciudadana en aspectos que afectan a la integridad física o moral de personas o a la integridad de bienes públicos o privados”⁶⁵. Además, ese peligro no es sinónimo de utilización de la violencia (ya que las reuniones no pacíficas están excluidas del derecho de reunión), sino que incluye “los peligros para personas o bienes

58 UN Commission on Human Rights, The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, 28 September 1984, para. 22, UN Doc. E/CN.4/1985/4.

59 Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association (2013), UN Doc. A/HRC/23/39, para. 50.

60 Inter-American Commission, Chapter V, Annual Report 1994, Report on the Compatibility of ‘Desacato’ Laws with the American Convention on Human Rights, OEA/Ser. L/V/II.88, Doc. 9 rev.

61 Bukta and Others v. Hungary (4755/16), European Court of Human Rights (2007), para. 37; Oya Ataman v. Turkey, European Court of Human Rights (2007), paras 41-42.

62 STC 110/2006, de 3 de abril, FJ3.

63 STC 236/2007, de 7 de noviembre, FJ6.

64 STC 163/2006, de 22 de mayo, FJ2; STC 301/2006, de 23 de octubre. FJ2.

65 STC 163/2006, de 22 de mayo, FJ2.

derivados de las acciones violentas que puedan derivarse de la celebración pacífica de la concentración, ya sea porque la misma cree situaciones que provoquen directamente esos peligros, ya porque imposibilite la realización de actividades tendentes a evitar o a paliar los citados peligros”⁶⁶.

C) NECESARIA Y PROPORCIONAL.

De acuerdo con la jurisprudencia del TEDH, aunque los Estados tienen cierto margen de apreciación para apreciar la necesidad de una medida que restrinja el ejercicio de los derechos humanos, este no es ilimitado, sino que la medida deberá responder a una “necesidad social imperiosa” y ser proporcionada a su finalidad⁶⁷. En el mismo sentido se expresaban los relatores de Naciones Unidas, haciendo referencia al “instrumento menos perturbador de todos los que permitan conseguir el resultado deseado”⁶⁸.

El TC ha desarrollado una doctrina similar en relación con las limitaciones a los derechos fundamentales, exigiendo que se cumplan tres requisitos para que una medida supere el juicio de proporcionalidad: (i) la idoneidad de la restricción para conseguir el objetivo propuesto, que, en el caso del derecho de reunión, sería la garantía del orden público sin peligro para personas y bienes; (ii) la necesidad de la misma, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia, y (iii) si la misma es proporcionada en sentido estricto, es decir, ponderada o equilibrada por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto⁶⁹.

Según la jurisprudencia del TEDH, dos factores a tomar en cuenta para valorar la proporcionalidad de la restricción son la naturaleza y la severidad de la sanción, de manera que cuando se trate de sanciones de naturaleza penal, se exigirá una justificación particular. En principio, una manifestación pacífica no debería ser objeto de amenaza de una sanción penal, y especialmente de privación de libertad⁷⁰. Por ello, los casos en que las autoridades nacionales imponen penas de prisión por conductas no violentas son analizados con especial atención por parte del TEDH⁷¹.

De acuerdo con el TEDH, el incumplimiento intencional de las normas que regulan la organización de manifestaciones, de manera que cause una perturbación de la vida ordinaria que excede lo que es inevitable en estos casos, no goza de la misma protección privilegiada que el discurso político, el debate sobre cuestiones de interés público o la manifestación pacífica de opiniones en estos ámbitos. No obstante, ello no implica que estas conductas queden totalmente al margen de la protección del art. 11, sino que en estos casos los Estados tienen un mayor margen de apreciación para valorar la necesidad de las medidas que tomen al respecto⁷².

La perturbación grave e intencionada por parte de los manifestantes de la vida ordinaria y de las actividades legalmente realizadas por otras puede ser considerada como un acto “reprochable” y justificar la imposición de sanciones penales⁷³. No obstante, el TEDH también ha afirmado que la libertad de

66 STC 163/2006, de 22 de mayo, FJ2

67 Kudrevičius and Others v. Lithuania, demanda n.º 37553/05, sentencia de 15 de octubre de 2015, párrs. 142-143.

68 Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, doc. A/HRC/31/66, 2016, párr. 30.

69 STC 90/2006, de 27 de marzo, FJ4.

70 Kudrevičius and Others v. Lithuania, demanda n.º 37553/05, sentencia de 15 de octubre de 2015, párr. 146.

71 Íbidem, párr. 146.

72 Kudrevičius and Others v. Lithuania, demanda n.º 37553/05, sentencia de 15 de octubre de 2015, párr. 156.

73 Kudrevičius and Others v. Lithuania, demanda n.º 37553/05, sentencia de 15 de octubre de 2015, párr. 173.

reunión se vería mermada si el Estado, sin haber prohibido una manifestación, impusiera sanciones a sus participantes por el mero hecho de haber participado en la misma, sin haber realizado ningún acto “reprochable”⁷⁴.

Por otra parte, los organizadores de una manifestación no deben ser considerados responsables por el incumplimiento de sus responsabilidades o por el comportamiento de los participantes cuando ellos no sean individualmente responsables de los actos violentos o dañinos. Incluso en los casos en que los organizadores inciten a los participantes a cometer actos que resulten en daños, los organizadores serán únicamente responsables de sus acciones, es decir, de la incitación, y no de la acción de los participantes⁷⁵.

Los relatores de Naciones Unidas añaden en este punto que considerar a los organizadores responsables del comportamiento ilícito de otras personas vulneraría el principio de responsabilidad individual, debilitaría la confianza y la cooperación entre los organizadores de las concentraciones, los participantes y las autoridades, y desalentaría a los organizadores potenciales de reuniones de ejercer sus derechos⁷⁶.

En los últimos años, el TEDH se ha pronunciado sobre casos en los que se impusieron sanciones penales por conductas relacionadas con el ejercicio de la libertad de reunión.

En 2015, el TEDH analizó un caso en el que hubo enfrentamientos entre manifestantes y policía, afirmando que incluso en ese caso los manifestantes gozaban de la protección del artículo 11 del Convenio⁷⁷. El TEDH indicó en ese caso que el mero hecho de que ocurran actos violentos durante una reunión no es, por sí mismo, suficiente para concluir que los organizadores tenían intenciones violentas⁷⁸. Por el contrario, reiteró que las acciones obstructivas gozan, en principio, de la protección de los artículos 10 y 11 del Convenio⁷⁹. En este sentido, estableció que si bien una condena por acciones obstructivas e incitación a la violencia durante una manifestación puede ser una medida aceptable en ciertas circunstancias, deberá considerarse la proporcionalidad de la medida, tomando en cuenta la naturaleza y severidad de la sanción⁸⁰. Por tanto, concluyó que las largas penas de prisión impuestas a los manifestantes por organizar una reunión obstructiva e incitar a la violencia no eran proporcionales a la finalidad legítima perseguida y que además podía tener un efecto disuasorio tanto sobre las propias personas condenadas como sobre otras personas que organizaran reuniones de protesta⁸¹.

En el caso Chernega y otros contra Ucrania, el TEDH analizó el caso de un manifestante que, además de desobedecer una orden de un policía, se resistió “de manera obstinada, pasiva o incluso activa”, a los esfuerzos de la policía para retirarle. Si bien el Tribunal admitió la posibilidad para los Estados de imponer sanciones privativas de libertad en actos de protesta obstructivos, recordó que tales sanciones deberán respetar el criterio de proporcionalidad. En particular, el TEDH consideró proporcionada la pena privativa de libertad de 10 días impuesta al manifestante⁸².

En una sentencia de noviembre de 2019, el TEDH analizó el caso de un manifestante condenado a cuatro años y medio de prisión por “organizar desórdenes masivos”. El manifestante había participado en una sentada y animado a otros a unirse, y hecho llamamientos a iniciar una “acción de protesta indefini-

74 Galstyan v Armenia, demanda n.º 26986/03, sentencia de 15 de noviembre de 2007; párrs. 115-117.

75 Venice Commission, OSCE/ODIHR, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 3ª edición, 2019, párr. 224.

76 Informe conjunto del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación y el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones, doc. A/HRC/31/66, 2016, párr. 26.

77 Karpyuk and others v. Ukraine, demandas n.º 30582/04 y 32152/04, sentencia de 6 de octubre de 2015, párrs. 196, 211.

78 Íbidem, párr. 202.

79 Íbidem, párr. 207.

80 Íbidem, párr. 227.

81 Íbidem, párrs. 235, 236.

82 Chernega and others v Ukraine, demanda n.º 74768/10, sentencia de 18 de junio de 2019, párrs. 261- 267.

da”, sin que se le atribuyeran hechos violentos o incitaciones a la violencia⁸³. El TEDH reconoce que los llamamientos a permanecer en la manifestación más allá del horario permitido y a establecer un campamento eran ilegales, al incumplir las normas para la celebración de una reunión pública⁸⁴. No obstante, toma en consideración que su conducta y sus declaraciones fueron pacíficas, y que no incitó al uso de la fuerza física o a acciones de naturaleza destructiva, sino que repetidamente llamó a los manifestantes a permanecer pacíficos y calmados⁸⁵. El hecho de que algunos manifestantes hubieran cometido actos violentos no afectaba por tanto a la valoración de la conducta del demandante, ante la falta de pruebas de que tales hechos fueran producto de una incitación por su parte. Además, el hecho de que el demandante fuera uno de los organizadores no era suficiente para considerarlo responsable por la conducta de los manifestantes. Al no valorar su conducta en función de la naturaleza violenta o pacífica de sus actos, las autoridades no habían demostrado que su condena respondiera a una “necesidad social imperiosa”, por lo que su condena constituía una medida desproporcionada⁸⁶.

El TC también se ha pronunciado sobre la vinculación de las conductas con relevancia penal en el contexto del ejercicio de los derechos fundamentales, distinguiendo dos supuestos. En primer lugar, supuestos en los que la conducta penal constituye un ejercicio regular del derecho fundamental. En estos casos, y dado que “los tipos penales no pueden interpretarse y aplicarse de forma contraria a los derechos fundamentales”, el TC ha señalado que “los hechos probados no pueden ser a un mismo tiempo valorados como actos de ejercicio de un derecho fundamental y como conductas constitutivas de un delito”⁸⁷. Así, “cuando una conducta constituya, inequívocamente, un acto ajustado al ejercicio regular del derecho fundamental, respondiendo por su contenido, finalidad o medios empleados a las posibilidades de actuación o resistencia que el derecho otorga, no resultará constitucionalmente legítima la imposición de una sanción penal, aunque la subsunción de los hechos en la norma fuera conforme a su tenor literal”⁸⁸.

En segundo lugar, supuestos en los que se produce una extralimitación en su ejercicio; es decir, casos en que “a pesar de que el comportamiento no resulte plena y escrupulosamente ajustado a las condiciones y límites del derecho fundamental, se aprecie inequívocamente que el acto se encuadra en su contenido y finalidad”. En estos casos, “la gravedad que representa la sanción penal supondría una vulneración del derecho, al implicar un sacrificio desproporcionado e innecesario de los derechos fundamentales en juego que podría tener un efecto disuasorio o desalentador de su ejercicio”. De lo contrario, según el TC, “existirían sólo dos terrenos, el de lo constitucionalmente protegido y el de lo punible, lo que no puede admitirse”⁸⁹. Es decir, según el TC, los órganos judiciales no pueden reaccionar desproporcionadamente frente a actos conectados con un derecho fundamental, ni siquiera en el caso de que no constituya legítimo ejercicio del derecho fundamental en cuestión y aun cuando esté previsto legítimamente como delito en el precepto penal⁹⁰.

En relación con la libertad de reunión pacífica, para valorar si “el ejercicio del poder punitivo supera las exigencias del juicio de proporcionalidad”, el TC exige que la decisión judicial sancionadora identifique el bien jurídico de relevancia constitucional por el que se limita este derecho. Este juicio ponderativo “ha de venir informado por el principio del *favor libertatis*, lo que conlleva que las limitaciones al ejercicio del derecho fundamental sean interpretadas y aplicadas de tal modo que no sean más intensas que las estrictamente necesarias para la preservación de ese otro bien jurídico constitucionalmente relevante con el que se enfrenta”. Ello requiere que se expresen “las razones que determinan la antijuridicidad material

83 Razvozhayev v. Russia and Ukraine and Udaltsov v. Russia, demandas n.º 75734/12, 2695/15 y 55325/15, sentencia de 19 de noviembre de 2019, párrs. 285-289.

84 Íbidem, párr. 292.

85 Íbidem, párr. 293.

86 Íbidem, párrs. 296-298.

87 STC 62/2019, de 7 de mayo, FJ7; STC 88/2003, de 19 de mayo, FJ8.

88 STC 62/2019, de 7 de mayo, FJ7.

89 STC 62/2019, de 7 de mayo, FJ7.

90 STC 88/2003, de 19 de mayo, FJ8.

del comportamiento, su tipicidad y cognoscibilidad y los demás elementos que exige la licitud constitucional del castigo”, es decir, la resolución judicial habrá de “determinar con precisión aquellos extremos fácticos que sitúan a la reunión o manifestación fuera del ámbito constitucional de protección”⁹¹.

2.3. EFECTO DISUASORIO O CHILLING EFFECT.

Según el TEDH, la imposición de sanciones por participar en una manifestación, las sanciones excepcionalmente severas por llevar a cabo actos de protesta o incluso las acusaciones penales contra manifestantes, aunque posteriormente se retiren, pueden tener un efecto disuasorio o desaliento (chilling effect) en el ejercicio de las libertades de reunión y expresión⁹². El efecto disuasorio se incrementa además cuando las sanciones se dirigen contra personajes públicamente conocidos y/o se imponen en el marco de macroprocesos, que atraen una amplia cobertura por parte de los medios⁹³.

El TC también valora el posible efecto disuasorio que una sanción puede tener en el ejercicio de los derechos humanos y, en este sentido, ha afirmado:

“La dimensión objetiva de los derechos fundamentales, su carácter de elementos esenciales del Ordenamiento jurídico permite afirmar que no basta con la constatación de que la conducta sancionada sobrepasa las fronteras de la protección constitucional del derecho, sino que ha de garantizarse que la reacción frente a dicha extralimitación no pueda producir ‘por su severidad, un sacrificio innecesario o desproporcionado de la libertad de la que privan, o un efecto ... disuasor o desalentador del ejercicio de los derechos fundamentales implicados en la conducta sancionada’⁹⁴.”

Según el TC, una reacción penal excesiva frente al ejercicio ilícito de actividades relacionadas con derechos fundamentales como la libertad de expresión “puede producir efectos disuasorios o de desaliento sobre el ejercicio legítimo de los referidos derechos ya que sus titulares, sobre todo si los límites penales están imprecisamente establecidos, pueden no ejercerlos libremente ante el temor de que cualquier extralimitación sea severamente sancionada”; lo que implica que incluso en casos de ejercicio ilícito de estas libertades la reacción debe ser proporcional⁹⁵.

91 STC 196/2002, de 28 de octubre, FJ5.

92 Kudrevičius and Others v. Lithuania, demanda n.º 37553/05, sentencia de 15 de octubre de 2015, párr. 100; Taranenko v Russia, demanda n.º 19554/05, sentencia de 15 de mayo de 2014, párr. 95; Nurettin Aldemir and Others v Turkey, demandas n.º 32124/02, 32126/02, 32129/02, 32132/02, 32133/02, 32137/02 y 32138/02, sentencia de 18 de diciembre de 2007, párr. 34.

93 Navalnyy v. Russia, demandas n.º 29580/12, 36847/12, 11252/13, 12317/13 y 43746/14, sentencia de 15 de noviembre de 2018, párr. 152; Razvozhayev v. Russia and Ukraine and Udaltsov v. Russia, demandas n.º 75734/12, 2695/15 y 55325/15, sentencia de 19 de noviembre de 2019, párr. 297.

94 STC 88/2003, de 19 de mayo, FJ8.

95 STC 136/1999, de 20 de julio, FJ20.

3. PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

Los tratados internacionales de derechos humanos consagran el principio de legalidad desde una doble perspectiva: (i) nadie puede ser condenado por una acción u omisión que, en el momento de cometerse, no constituyera una infracción según el derecho nacional o internacional y (ii) no se podrá imponer una pena más grave que la aplicable en el momento de comisión de la infracción⁹⁶. El PIDCP añade el principio de retroactividad de la ley penal favorable.

La Constitución Española, por su parte, contiene este principio en su artículo 25.1:

“Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento.”

Además de prohibir la aplicación retroactiva del derecho penal, el principio de legalidad comprende el principio de que solo la ley puede definir un delito y establecer una pena (*nullum crimen, nulla poena sine lege*)⁹⁷.

Según la doctrina del TEDH, el principio de legalidad es un elemento fundamental del Estado de Derecho y debe ser aplicado de manera que proporcione garantías efectivas contra acusaciones, condenas y penas arbitrarias⁹⁸.

3.1. PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y TIPIFICACIÓN DEL DELITO DE SEDICIÓN.

De acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos, el respeto del principio de legalidad exige que la legislación penal defina claramente los delitos y las penas correspondientes, de manera que sea accesible y previsible. Este requisito se cumple cuando el individuo puede saber, en base a la redac-

96 Convenio; art. 7.1. Nadie podrá ser condenado por una acción o una omisión que, en el momento en que haya sido cometida, no constituya una infracción según el derecho nacional o internacional. Igualmente no podrá ser impuesta una pena más grave que la aplicable en el momento en que la infracción haya sido cometida.

PIDCP; art. 15.1. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.

97 *Cantoni v. France*, demanda n.º 17862/91, sentencia de 11 de noviembre de 1996, párr. 29; *Kafkaris v. Cyprus*, demanda n.º 21906/04, sentencia de 12 de febrero de 2008, párr. 138; *Del Río Prada v. Spain*, demanda n.º 42750/09, sentencia de 21 de octubre de 2013, párr. 78.

98 *Kafkaris v. Cyprus*, demanda n.º 21906/04, sentencia de 12 de febrero de 2008, párr. 137; *Del Río Prada v. Spain*, demanda n.º 42750/09, sentencia de 21 de octubre de 2013, párr. 77.

ción de la norma y, si es necesario, con la asistencia de la interpretación de la misma por parte de los tribunales, qué actos y omisiones lo harán penalmente responsable y cuál será la pena por tales actos⁹⁹. Se considera también respetado este requisito incluso cuando la persona tenga que recurrir a asesoramiento legal para valorar, hasta un punto razonable en vista de las circunstancias, las consecuencias que puede conllevar una determinada acción¹⁰⁰.

En el ámbito constitucional, el principio de legalidad penal comprende una doble garantía: formal y material. La garantía formal supone la exigencia de una reserva de ley para la determinación de los delitos y las penas. La garantía material implica un “mandato de taxatividad o de certeza que se traduce en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas punibles y de sus correspondientes sanciones (*lex certa*), en virtud del cual el legislador debe hacer el máximo esfuerzo posible en la definición de los tipos penales, promulgando normas concretas, precisas, claras e inteligibles, para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones”¹⁰¹. En cumplimiento de esta exigencia, “no [cabe] constitucionalmente admitir formulaciones tan abiertas por su amplitud, vaguedad o indefinición, que la efectividad dependa de una decisión prácticamente libre y arbitraria del intérprete y juzgador”¹⁰².

El artículo 544 del Código Penal español establece:

“Son reos de sedición los que, sin estar comprendidos en el delito de rebelión, se alcen pública y tumultuariamente para impedir, por la fuerza o fuera de las vías legales, la aplicación de las Leyes o a cualquier autoridad, corporación oficial o funcionario público, el legítimo ejercicio de sus funciones o el cumplimiento de sus acuerdos, o de las resoluciones administrativas o judiciales.”

El artículo 545 del Código Penal prevé penas de cuatro a ocho años de prisión, así como inhabilitación especial para empleo o cargo público, para quienes incurran en un delito de sedición. Esta pena aumenta a prisión de ocho a diez años para aquellos que “hubieren inducido, sostenido o dirigido la sedición o aparecieron en ella como su principales autores” y a penas de prisión de entre diez y quince años para los que, además, fueran “personas constituidas en autoridad”, conllevando además, inhabilitación absoluta por el mismo tiempo en ambos casos.

Se prevén además tipos atenuados para casos en que la sedición “no haya llegado a entorpecer de modo grave el ejercicio de la autoridad pública y no haya tampoco ocasionado la perpetración de otro delito al que la Ley señale penas graves”¹⁰³, o para supuestos de provocación, conspiración y proposición para la sedición “salvo que llegue a tener efecto”¹⁰⁴.

99 Cantoni v. France, demanda n.º 17862/91, sentencia de 11 de noviembre de 1996, párr. 29; Kafkaris v. Cyprus, demanda n.º 21906/04, sentencia de 12 de febrero de 2008, párr. 140; Del Río Prada v. Spain, demanda n.º 42750/09, sentencia de 21 de octubre de 2013, párr. 91.

100 Kafkaris v. Cyprus, demanda n.º 21906/04, sentencia de 12 de febrero de 2008, párr. 140; Liivik v. Estonia, demanda n.º 12157/05, sentencia de 25 de junio de 2009, párr. 93.

101 STC 185/2014, de 6 de noviembre, FJ8.

102 STC 146/2017, de 14 de diciembre, FJ3.

103 Art. 547.

104 Art. 548.

Esta regulación del delito de sedición es la establecida por el Código Penal de 1995, que supuso una modificación sustancial de este delito, al trasladarlo del capítulo de los delitos contra la seguridad interior del Estado al de los delitos de orden público, mientras que otros delitos contra la seguridad interior del Estado, como el de rebelión, pasaban a constituir delitos contra la Constitución.

A diferencia de otros delitos contra el orden público, la sedición no recoge explícitamente en su definición el recurso a la violencia o la amenaza de violencia –como sí ocurre, por ejemplo, con los delitos de atentado o desórdenes públicos– sino que contempla que la acción se ejecute “por la fuerza o fuera de las vías legales”.

Así, este delito –el más grave de los delitos contra el orden público– podría abarcar una amplia variedad de conductas, en principio no necesariamente violentas, y tendría aparejado un abanico de penas que iría desde un año de prisión –para los tipos atenuados– hasta 15 años para la pena máxima.

Amnistía Internacional ha notado con preocupación que la sanción en contra de Jordi Sànchez y Jordi Cuixart se base en el delito de sedición, vagamente definido e interpretado de forma extensiva, que ha derivado en la actual sentencia y podría abrir la puerta en un futuro a una mayor criminalización de actos directamente relacionados con el ejercicio pacífico de los derechos a la libertad de expresión y de reunión pacífica.

3.2. PRINCIPIO DE LEGALIDAD E INTERPRETACIÓN JUDICIAL.

El TEDH reconoce que en cualquier ordenamiento jurídico, incluyendo el derecho penal, hay un elemento inevitable de interpretación judicial. Muchas normas están redactadas en términos que, en mayor o menor medida, son vagos, y corresponde a los tribunales disipar las dudas interpretativas. De acuerdo con la jurisprudencia del TEDH, no puede entenderse que el principio de legalidad contenido en el artículo 7 del Convenio prohíba una clarificación de las normas penales a través de la interpretación judicial, siempre que el resultado de la misma sea consistente con la infracción y pueda ser razonablemente previsto¹⁰⁵, incluso en los casos en que una norma penal se aplica por primera vez¹⁰⁶. Así, aunque los tribunales tienen cierto margen para interpretar los tipos penales, esta interpretación también debe ser previsible, atendiendo al texto de la disposición, leído en su contexto, y a la razonabilidad de la interpretación¹⁰⁷. Además, el derecho penal no puede aplicarse de manera extensiva en perjuicio del acusado, por ejemplo, por analogía¹⁰⁸.

Por su parte, el TC ha indicado que la constitucionalidad de la aplicación de las normas sancionadoras, desde la perspectiva del principio de legalidad, depende tanto del respeto al tenor literal de la norma, que marca una “zona indudable de exclusión de comportamientos” y prohíbe además la analogía in malam partem, como de su previsibilidad¹⁰⁹. Ello implica que serán contrarias al principio de legalidad las aplicaciones de la norma sancionadora “que conduzcan a soluciones esencialmente opuestas a la orientación material de la norma y, por ello, imprevisibles para sus destinatarios”¹¹⁰.

105 Kafkaris v. Cyprus, demanda n.º 21906/04, sentencia de 12 de febrero de 2008, párr. 141; Liivik v. Estonia, demanda n.º 12157/05, sentencia de 25 de junio de 2009, párr. 94.

106 Jorgic v. Germany, demanda n.º 74613/01, sentencia de 12 de julio de 2007, párr. 109.

107 Jorgic v. Germany, demanda n.º 74613/01, sentencia de 12 de julio de 2007, párr. 104-108.

108 Cantoni v. France, demanda n.º 17862/91, sentencia de 11 de noviembre de 1996, párr. 29; Kafkaris v. Cyprus, demanda n.º 21906/04, sentencia de 12 de febrero de 2008, párr. 138; Del Río Prada v. Spain, demanda n.º 42750/09, sentencia de 21 de octubre de 2013, párr. 78.

109 STC 146/2017, de 14 de diciembre, FJ4; STC 196/2002, de 28 de octubre, FJ5.

110 STC 146/2017, de 14 de diciembre, FJ4.

La sentencia del Tribunal Supremo de 14 de octubre de 2019 es la primera en la que se interpreta y aplica el delito de sedición con base en el Código Penal de 1995.

En la sentencia, el Tribunal Supremo afirma que este delito se caracteriza por no ser cometido mediante un solo acto sino por la sucesión o acumulación de varios y que exige como medio comisivo el alzamiento tumultuario, sin que su descripción típica requiera su expresa caracterización como violento¹¹¹.

En la sentencia se hace referencia al significado gramatical de las palabras ‘alzamiento’ y ‘tumultuario’ únicamente para desvincularlas de la noción de violencia, pero sin precisar cuál es el significado de estos términos que debe atribuirse en la definición típica del delito de sedición, a pesar de afirmar que existen 24 acepciones de las palabras “alzar” o “alzarse” en el diccionario de la Real Academia Española¹¹². El Tribunal Supremo omite mencionar que este mismo diccionario define la sedición como “alzamiento colectivo y violento contra la autoridad, el orden público o la disciplina militar, sin llegar a la gravedad de la rebelión”.

El Tribunal Supremo hace referencia además a una sentencia del mismo órgano de 10 de octubre de 1980 en la que se interpretaba el delito de sedición -conforme al Código Penal anterior-, aunque reconociendo su “valor hermenéutico (...) limitado, al referirse a un artículo previgente”¹¹³. En particular, recoge de esta decisión previa la calificación del delito de sedición como un delito de actividad o de resultado cortado y de tendencia, es decir, el alzamiento ha de encaminarse necesariamente a la consecución de los objetivos, pero el delito se consume aunque no se logren. Aunque esta sentencia analizaba los diferentes elementos del delito, a saber, los significados de ‘alzamiento’, ‘público’, ‘tumultuario’, los sujetos activo y pasivo y las posibilidades en cuanto al grado de ejecución, entre otros, la sentencia de 2019 únicamente cita la referencia a los modos de ejecución.

En relación con la finalidad de impedimento, contenida en el tipo, el Tribunal Supremo afirma que esta no tiene que ser pretendida por todos los autores de manera absoluta, sino que “basta que se busque obstruir o dificultar en términos tales que resulte funcional para el objetivo de disuadir de la persistencia en la aplicación de las leyes, en la legítima actuación de la autoridad, corporación pública o funcionarios para el cumplimiento de sus resoluciones administrativas o judiciales” y afirma que “esa pretensión disuasoria implica en sí misma una voluntad de impedir definitivamente, siquiera aplazada en el tiempo”¹¹⁴. Nótese que la referida sentencia de 1980 afirmaba que el alzamiento había de encaminarse necesariamente a la consecución de los objetivos.

Finalmente, el Tribunal Supremo encaja los hechos en el delito de sedición afirmando que “ante ese levantamiento multitudinario, generalizado y proyectado de forma estratégica, no es posible eludir la tipicidad de la sedición” y aclarando que “una oposición puntual y singularizada excluiría algunos ingredientes que quizás podrían derivarnos a otras tipicidades”¹¹⁵. El Tribunal omite referir a qué elemento del tipo se vincula el carácter multitudinario, generalizado y proyectado de la acción.

111 Pág. 280.

112 Pág. 282.

113 Pág. 281.

114 Págs. 282-283.

115 Pág. 283.

4. CONCLUSIONES.

La libertad de reunión pacífica ampara a todas las personas que participen en una reunión o manifestación, siempre que no incurran en actos violentos. Si bien este derecho no es absoluto, las restricciones al mismo deberán cumplir los requisitos de legalidad, finalidad legítima, necesidad y proporcionalidad establecidos por los tratados internacionales de derechos humanos.

Las conductas ilegales llevadas a cabo en contextos de reuniones o manifestaciones pueden ser objeto de sanción penal, pero, en la medida en que no impliquen actos violentos, siguen estando protegidas por la libertad de reunión y, por tanto, las sanciones deberán cumplir los mencionados requisitos. Además, los Estados deberán también tener en cuenta el posible efecto disuasorio que la imposición de una sanción penal puede tener en el ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica.

Al excluir por completo los hechos atribuidos a Jordi Sànchez y Jordi Cuixart del ámbito de protección de la libertad de reunión pacífica, el Tribunal Supremo omite su obligación de analizar la sanción a la luz de los criterios de legalidad, finalidad legítima, necesidad y proporcionalidad, como exige el derecho internacional de los derechos humanos. Ello conlleva que la pena de nueve años de prisión impuesta a ambos por un delito de sedición constituya una restricción indebida de su derecho a la libertad de reunión pacífica.

Para cumplir con el principio de legalidad, la legislación penal debe establecer de forma clara y precisa los delitos y las penas de una forma que sea accesible y previsible. Aunque los tribunales gozan de márgenes para interpretar las normas penales, su interpretación debe también ser previsible y razonable y no realizarse de manera extensiva.

La vaguedad de la definición del delito de sedición, y la interpretación extensiva que realiza del mismo el Tribunal Supremo, resultan contrarias al principio de legalidad y abren la puerta para la criminalización de un amplio abanico de acciones directamente relacionadas con el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y de reunión pacífica, como la desobediencia civil o la protesta obstructiva.

Además, definir los límites del delito de sedición en función del carácter multitudinario o generalizado de las acciones -elementos no presentes en la definición del tipo- supondría, en la práctica, una limitación al número de personas que pueden ejercer simultáneamente su derecho a protestar de manera pacífica, lo cual resulta contrario al derecho internacional de los derechos humanos.

Por todo lo anterior, Amnistía Internacional ha hecho un llamado a las autoridades españolas a que aseguren que Jordi Sànchez y Jordi Cuixart sean puestos en libertad de forma inmediata y garanticen un proceso que permita anular la condena por sedición en su contra, ya que dicha pena supone una sanción excesiva y desproporcionada que se deriva del ejercicio de sus derechos a la libertad de expresión y reunión pacífica. Asimismo, la organización ha instado 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.

**AMNISTÍA
INTERNACIONAL**



AMNISTÍA INTERNACIONAL ESPAÑA

C/ Fernando VI, n.º 8 – 1º izda
28004 Madrid
Tel.: 91 310 12 77

