



REPRESENTACIÓN PERMANENTE DE ESPAÑA
ANTE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES
GINEBRA

La Embajadora Representante Permanente

AMM/LAR.012-2015

- Sr. David Kaye, Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión
- Sr. Maina Kiai, Relator Especial sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación
- Sr. Michel Forst, Relator Especial sobre la situación de defensores de los derechos humanos
- Sr. François Crépeau, Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
Palais Wilson
GINEBRA

Estimados Sres. Relatores,

Ginebra, 19 de marzo de 2015

En relación a su carta del 5 de febrero acerca del proyecto de Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana, adjunto les remito el documento elaborado por mi Gobierno en respuesta a las cuestiones planteadas en dicha misiva.

Aprovecho para trasladarles el malestar de las autoridades españolas por la dureza y parcialidad exhibida por ustedes en su comunicado público del 23 de febrero, junto con los autores de otra carta referida a la reforma del Código Penal. Lamentamos, antes que nada, la falta de cortesía mostrada al no esperar el plazo solicitado de tres semanas antes de publicar el comunicado sin escuchar nuestros argumentos. Dicha celeridad además les llevó a pronunciarse sobre un proyecto de ley que desconocían al menos en parte dado que el mismo había sufrido ya modificaciones en vía parlamentaria. Lamentablemente, el deseo de presentar con celeridad el comunicado nos ha privado de su asesoramiento en la nueva redacción del proyecto en trámite parlamentario. Así, su apresurado comunicado ha tenido como efecto indeseado convertir un siempre útil y necesario proceso de cooperación y de asistencia técnica en un ejercicio baldío.

OHCHR REGISTRY

19 MAR 2015

Recipients :.....*SB*.....
.....
.....
.....



REPRESENTACIÓN PERMANENTE DE ESPAÑA
ANTE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES
GINEBRA

La Embajadora Representante Permanente

AMM/LAR.012-2015

Por otro lado, ha sorprendido a mis autoridades ciertos términos utilizados por ustedes.. Referirse en el comunicado al proyecto de ley como “la ley mordaza”, terminología escasamente científica y objetiva, y sí ciertamente demagógica, podría interpretarse que los titulares de mandato tenían ya tomada su decisión acerca de la misma, sin esperar a escuchar los argumentos del Gobierno español. Sin duda, una parcialidad de ese carácter rompería las reglas de juego en las relaciones entre los Estados y los procedimientos especiales..

Quedo como siempre a su disposición para cualquier otra aclaración o información adicional que puedan necesitar.

Atentamente,



Ana María Menéndez

RESPUESTA DE ESPAÑA A LAS OBSERVACIONES SOBRE EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA REMITIDAS POR LOS RELADORES ESPECIALES SOBRE LA PROMOCIÓN Y LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA LIBERTAD DE OPINIÓN Y DE EXPRESIÓN, SOBRE EL DERECHO A LA LIBERTAD DE REUNIÓN PACÍFICA Y DE ASOCIACIÓN, SOBRE LA SITUACIÓN DE LAS Y LOS DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS Y SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES.

Debe destacarse, con carácter preliminar, y antes de abordar las distintas cuestiones planteadas en la carta de fecha 5 de febrero de 2015 de los Relatores, **que el Proyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana (PLOPSC) se encuentra todavía en fase de tramitación parlamentaria**, estando todavía pendientes de votación las enmiendas que han sido presentadas en el Senado. Por ello, lo que se recoge a continuación debe entenderse referido a un texto que todavía no ha sido aprobado por las Cortes y cuya versión definitiva será, en todo caso, el resultado de la voluntad del poder legislativo.

1.- Información y comentarios adicionales sobre las preocupaciones expresadas por los Relatores.

1.1.- Enmienda a la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.

La incorporación en el texto de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, específicamente referida a las actuaciones de control fronterizo en Ceuta y Melilla tienen como objetivo reforzar y clarificar la actual cobertura jurídica de las actuaciones de control y vigilancia fronteriza que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado llevan a cabo en los perímetros fronterizos de ambas ciudades, sometidos a una intensa y creciente presión fronteriza, manifestada en forma de asaltos masivos y violentos.

La redacción que finalmente adopte la mencionada modificación de la LO 4/2000 será, como ya se ha señalado anteriormente, el resultado de la decisión que apruebe el legislador español, tras un proceso de estudio y debate. De ahí que la primera versión de esta enmienda, publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales del 04.11.2014, ha variado sustancialmente a lo largo de su tramitación parlamentaria.

El 22.12.14 tuvo entrada en el Senado el texto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados, relativo al Proyecto de Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana, tras lo cual se abrió el plazo de presentación de enmiendas. Finalizado éste, una nueva redacción a la enmienda de modificación de la LO 4/2000 fue presentada, con el siguiente tenor:

«1. Se adiciona una disposición adicional décima a la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, con la siguiente redacción:

Disposición adicional décima. Régimen especial de Ceuta y Melilla.

1) Los extranjeros que sean detectados en la línea fronteriza de la demarcación territorial de Ceuta o Melilla mientras intentan superar los elementos de contención fronterizos para cruzar irregularmente la frontera, podrán ser rechazados a fin de impedir su entrada ilegal en España.

2) En todo caso, el rechazo se realizará respetando la normativa internacional de derechos humanos y de protección internacional de la que España es parte.

3) Las solicitudes de protección internacional se formalizarán en los lugares habilitados al efecto en los pasos fronterizos y se tramitarán conforme a lo establecido en la normativa en materia de protección internacional.

4) El Ministerio del Interior aprobará un protocolo de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en los perímetros fronterizos.»

Con esta nueva redacción se pretende hacer explícita la garantía del respeto a la normativa internacional en materia de derechos humanos y de la reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, explicitando que, no obstante el rechazo de quienes intenten la entrada ilegal en España, podrán éstos solicitar, en su caso, el reconocimiento de la condición de refugiado o la protección subsidiaria en los lugares habilitados al efecto en los puestos fronterizos, de acuerdo con la normativa reguladora de las solicitudes de protección internacional en frontera.

Por otra parte, se encomienda al Ministerio del Interior la aprobación de un protocolo de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en los perímetros fronterizos, a fin de ofrecer a sus miembros unas normas ciertas y claras a las que sujetar su actuación. No obstante, el pasado 2 de marzo, la Ponencia del Senado encargada del estudio del PLOPSC presentó un informe con una nueva redacción en la que, como única novedad respecto de la enmienda presentada inicialmente en el Senado, se proponía la eliminación, por motivos de técnica legislativa, del inciso 4 relativo a la aprobación de un Protocolo de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, respecto del que, en todo caso, el Ministerio del Interior tiene el propósito de adoptarlo de manera inmediata a la entrada en vigor de la nueva disposición adicional sobre Ceuta y Melilla.

La nueva redacción de la enmienda presentada en el Senado es, asimismo, el resultado de diversas reuniones y contactos mantenidos con representantes de diversos organismos e instituciones, como el Comisario de Migración, Asuntos de Interior y Ciudadanía, el Comisario Europeo contra el Racismo y la Intolerancia del Consejo de Europa o la Representación Oficial de ACNUR en España. Esta última mostró su acogida favorable a la nueva redacción de la enmienda, a través de su comunicado de fecha 11.02.15. (<http://www.acnur.es/noticias/noticias-de-espana/2020-acnur-reconoce-avances-en-la-enmienda-a-la-ley-de-extranjeria-y-se-mantiene-atento-a-su-desarrollo>).

Estas novedades reflejan el espíritu y la voluntad del legislador y del Gobierno español de que no existan dudas de que la nueva regulación incorporada para Ceuta y Melilla aúne un equilibrio proporcionado entre el derecho y la obligación de un Estado por

garantizar la seguridad interior y de sus fronteras, impidiendo que se culminen las entradas ilegales en territorio español, y el irrenunciable cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y, singularmente, de protección internacional.

Finalmente, cabe recordar que las personas que deseen solicitar asilo en las fronteras de España en Ceuta y Melilla pueden hacerlo en las instalaciones y ante el personal destinado a tal fin en los puestos fronterizos. De hecho, a lo largo de 2014, de las 931 solicitudes de asilo formalizadas en Ceuta y Melilla, 409 de ellas lo fueron en puesto fronterizo, a través de un procedimiento en el que la asistencia jurídica, de intérprete y la presencia de representantes del ACNUR está garantizada.

Sin perjuicio de lo anterior, el Gobierno español está trabajando para reforzar las instalaciones existentes para atender las solicitudes de asilo en los puestos fronterizos de Ceuta y Melilla y, a tal fin, está construyendo nuevas instalaciones que acogerán las Oficinas de Asilo en dichos puestos fronterizos, cuya puesta en funcionamiento está prevista para los próximos meses.

1.2. Alegada prevalencia de un concepto extensivo de seguridad ciudadana y de las prerrogativas asignadas a instituciones y autoridades con relación al ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, incluido el derecho de reunión pacífica.

Cabe remitirse en relación con este asunto al Preámbulo del PLOPSC, que señala que *“La Constitución Española de 1978 asumió el concepto de seguridad ciudadana (artículo 104.1), así como el de seguridad pública (artículo 149.1.29.º). Posteriormente, la doctrina y la jurisprudencia han venido interpretando, con matices, estos dos conceptos como sinónimos, entendiéndolo por tales la actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad ciudadana.*

Es a la luz de estas consideraciones como se deben interpretar la idea de seguridad ciudadana y los conceptos afines a la misma, huyendo de definiciones genéricas que justifiquen una intervención expansiva sobre los ciudadanos en virtud de peligros indefinidos, y evitando una discrecionalidad administrativa y una potestad sancionadora genéricas.”

1.3.- Supuesto efecto disuasorio de las sanciones elevadas.

A este respecto puede indicarse que, como ya señalan los Relatores en su carta, el Anteproyecto de Ley mantiene la cuantía máxima que se fijaba ya en la vigente Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

1.4.- Calificación como infracción grave del uso no autorizado de imágenes.

En relación con esta infracción, debe señalarse que no se comparte la calificación que la carta realiza como de definición “excesivamente amplia”, en la medida en que el Proyecto de Ley no sanciona el uso no autorizado de imágenes sin mayor explicación, sino únicamente en aquellos casos en que se pueda poner en peligro la seguridad personal o familiar de los agentes, de las instalaciones protegidas o en riesgo el éxito de una operación. Además, se precisa que se debe respetar el derecho fundamental a la información.

1.5.- Restricción del tránsito y controles en las vías públicas y disolución de concentraciones de vehículos.

En cuanto a las medidas previstas en los artículos 17 y 23.1 del PLOPSC sobre restricción del tránsito en la vía pública y disolución de concentraciones de vehículos, respectivamente, los propios artículos recogen de forma clara los supuestos en que se podrán dar estas situaciones, la finalidad y los límites de las mismas.

Así, el artículo 17.1 recoge que *“Los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán limitar o restringir la circulación o permanencia en vías o lugares públicos y establecer zonas de seguridad en supuestos de alteración de la seguridad ciudadana o de la pacífica convivencia, o cuando existan indicios racionales de que pueda producirse dicha alteración, por el tiempo imprescindible para su mantenimiento o restablecimiento. Asimismo podrán ocupar preventivamente los efectos o instrumentos susceptibles de ser utilizados para acciones ilegales, dándoles el destino que legalmente proceda”*.

Y el artículo 17.2, sobre la **posibilidad** de establecer controles establece: *“Para la prevención de delitos de especial gravedad o generadores de alarma social, así como para el descubrimiento y detención de quienes hubieran participado en su comisión* y proceder a la recogida de los instrumentos, efectos o pruebas, se podrán establecer controles en las vías, lugares o establecimientos públicos, **siempre que resulte indispensable** proceder a la identificación de personas que se encuentren en ellos, al registro de vehículos o al control superficial de efectos personales.

Por su parte, el artículo 23.1 señala claramente que *“podrán disolver las concentraciones de vehículos en las vías públicas y retirar aquéllos o cualesquiera otra clase de obstáculos cuando impidieran, pusieran en peligro o dificultaran la circulación por dichas vías”*.

1.6.- Descripción legal sobre la posibilidad de aplicación de medidas de seguridad extraordinarias

El artículo 21 dispone que *“Las autoridades competentes podrán acordar, como medidas de seguridad extraordinarias, el cierre o desalojo de locales o establecimientos, la prohibición del paso, la evacuación de inmuebles o espacios públicos debidamente acotados, o el depósito de explosivos u otras sustancias susceptibles de ser empleadas como tales, en situaciones de emergencia que las hagan imprescindibles y durante el tiempo estrictamente necesario para garantizar la seguridad ciudadana. Dichas medidas podrán adoptarse por los agentes de la autoridad si la urgencia de la situación lo hiciera imprescindible, incluso mediante órdenes verbales.*

A los efectos de este artículo, se entiende por emergencia aquella situación de riesgo sobrevenida por un evento que pone en peligro inminente a personas o bienes y exige una actuación rápida por parte de la autoridad o de sus agentes para evitarla o mitigar sus efectos”.

El artículo permite la aplicación de una serie de medidas tasadas, tildadas de extraordinarias, limitadas en el tiempo y en situaciones de emergencia, concepto concreto, preciso y definido en el propio artículo, con la finalidad única de proteger a personas o bienes en situación de peligro inminente.

2.- Medidas adoptadas para asegurar la plena conformidad del Proyecto de Ley Orgánica con los instrumentos y estándares internacionales de derechos humanos.

En relación con esta pregunta, debe apuntarse, en primer lugar, y como ya se recogía en la respuesta a la carta de los Relatores de 30 de diciembre de 2013, que durante la elaboración del proyecto se ha recabado el informe del Consejo General del Poder Judicial y del Consejo de Estado, órganos independientes del Gobierno.

En segundo lugar, debe tenerse en cuenta la previsión recogida en el artículo 10.2 de la Constitución Española que señala que *“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”*.

Por último, hay que señalar que el ordenamiento jurídico español prevé la posibilidad de presentar recurso de inconstitucionalidad contra las leyes y disposiciones normativas con fuerza de Ley ante el Tribunal Constitucional.

3.- Agenda y pasos legislativos sobre la posible adopción del Proyecto de Ley Orgánica.

De conformidad con los artículos 130 y siguientes del Reglamento del Congreso de los Diputados, el pasado 11 de diciembre de 2014, fue aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados el dictamen del Proyecto de Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana elaborado por la Comisión de Interior. Tras ello, y al amparo del artículo 104 y siguientes del Reglamento del Senado, el conjunto del texto del Proyecto fue remitido a la Cámara Alta, con fecha de entrada el día 22 de ese mismo mes y año, a fin de que se pudieran presentar las enmiendas y propuestas de veto que se considerasen oportunas. La terminación del plazo de presentación de las mismas, tras una ampliación, ha sido el 10 de febrero de 2015.

Siendo la fecha límite de tramitación en el Senado el 23 de marzo de 2015, en caso de que el texto no se vea modificado quedará aprobado y, si incluye alguna modificación, volverá al Pleno del Congreso para que se pronuncie sobre la misma.

4.- Sobre la participación de la sociedad civil durante la tramitación del Proyecto de Ley Orgánica

En relación con la participación de la sociedad civil, concretamente con respecto a la información recibida por los Relatores en la que, según señalan en su carta, *“los actores de la sociedad civil no habrían tenido acceso a los documentos a tiempo; sólo una presentación en PowerPoint del PLOPSC habría podido ser consultada en los meses*

previos a su aprobación en el Pleno del Congreso de los Diputados”, cabe remitirse a la información ya aportada en su momento, en la que se señalaba que desde el mismo día de la aprobación por Consejo de Ministros del proyecto de Ley, pudieron encontrarse enlaces de acceso público al texto en la página web de Presidencia del Gobierno.

Además, debe señalarse que durante la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley pueden consultarse libremente en las páginas web del Congreso de los Diputados y del Senado los distintos informes, debates, enmiendas y textos resultantes.