

NATIONS UNIES
HAUT COMMISSARIAT DES NATIONS UNIES
AUX DROITS DE L'HOMME

PROCEDURES SPECIALES DU
CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME

UNITED NATIONS
OFFICE OF THE UNITED NATIONS
HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS

SPECIAL PROCEDURES OF THE
HUMAN RIGHTS COUNCIL

Mandatos del Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; del Relator Especial sobre el derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas; y de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos.

REFERENCE: AL G/SO 214 (67-17) Assembly & Association (2010-1) G/SO 214 (107-9)
ESP 7/2013

30 de diciembre de 2013

Excelencia,

Tenemos el honor de dirigirnos a Usted en nuestra calidad de Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; Relator Especial sobre el derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas; y Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos de conformidad con las resoluciones 16/4, 24/5, y 16/5 del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, quisiéramos señalar a la atención urgente del Gobierno de Su Excelencia información que hemos recibido en relación con el **anteproyecto de Ley Orgánica sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, que actualizará la Ley Orgánica 1/1992 de 27 de febrero de 1992, y que se encuentra en tramitación esperándose su envío al Congreso de los Diputados en los próximos días.** Dicho anteproyecto de ley restringiría de manera innecesaria y desproporcionada libertades fundamentales básicas como son la libertad de reunión pacífica y la libertad de opinión y expresión, y podría obstaculizar seriamente el trabajo de organizaciones de la sociedad civil y de los y las defensoras de derechos humanos.

Tras su aprobación, el texto del anteproyecto de ley no ha sido aún hecho público, por lo que las observaciones siguientes se basan en una versión del mismo que se nos ha hecho llegar sin tener constancia o poder cotejar que sea la versión oficial.

Según las informaciones recibidas:

El 29 de noviembre 2013, el Consejo de Ministros aprobó el anteproyecto de Ley Orgánica sobre Protección de la Seguridad Ciudadana. Los primeros elementos preocupantes de la información que hemos recibido son las indicaciones de falta de transparencia, consulta y participación en la elaboración de dicho anteproyecto de ley.

Como se ha mencionado, el texto del anteproyecto no ha sido aún hecho público, y se alega que la sociedad civil y otros actores relevantes no han sido consultados ni han podido participar de forma efectiva en la elaboración del mismo.

De manera general, nos preocupan las elevadas sanciones monetarias previstas en el texto del anteproyecto, las cuales establecen multas de 30,001 a 600,000 Euros por faltas muy graves; de 1,001 a 30,000 euros por falta graves; y de 100 hasta 1,000 euros por faltas leves. Nos preocupa tanto lo elevado de dichas sanciones monetarias, en especial en un contexto de crisis económica, como el efecto disuasoria que las mismas podrían tener en la convocatoria, organización y participación en reuniones pacíficas que son necesarias y beneficiosas para toda sociedad democrática.

Asimismo, nos preocupa que el mencionado anteproyecto establezca este tipo de sanciones como gubernativas, bajo la jurisdicción contencioso-administrativa, y no la judicial. Esto resultará en procesos más onerosos para los afectados, tanto desde el punto de vista del coste monetario de la vía administrativa, como del hecho que ante tal vía no aplica el principio básico del Derecho Penal de la presunción de inocencia. La Administración Publica goza de presunción de veracidad y resulta más difícil la tutela de los Tribunales de Justicia también condicionada al pago de tasas judiciales.

Derecho de reunión pacífica

Se informa que el anteproyecto sanciona como falta grave la mera participación en una reunión en lugares de tránsito público o manifestaciones no comunicadas a la autoridad gubernativa (art. 35.9). La redacción de dicho artículo sería problemática por ser excesivamente vaga y poder permitir la sanción tanto a los organizadores de una reunión que no cumplan con el requisito de notificación previa como a los participantes en la misma.

Además, el artículo 20.c del mencionado texto, acerca de los sujetos responsables, resultaría excesivamente vago al señalar como los mismos a los convocantes de reuniones en lugares de tránsito público, así como los que las presidan, dirijan o ejerzan actos semejantes, o quienes por publicaciones o declaraciones de convocatoria de las mismas pueda determinarse razonablemente que son directores o “inspiradores” de aquéllas. Nos preocupa que el carácter vago e indeterminado de este artículo, en conexión con el artículo 35.9, permita una interpretación excesivamente amplia y otorgue a la autoridad gubernativa un grado de discrecionalidad excesivo que pudiera ser utilizado para restringir arbitrariamente la participación en reuniones pacíficas.

Nos preocupa, además, que las reuniones espontáneas o no comunicadas, resulten en disolución, infracción y sanción bajo el anteproyecto de ley. Esto es así en el caso de reuniones no comunicadas en lugares de infraestructura crítica o en sus inmediaciones que se sancionan como falta muy grave (art 34.3). A este respecto, nos preocupa que se rechace la existencia de la presunción a favor de la celebración de reuniones pacíficas, es decir el supuesto que una reunión es lícita y que no constituye una amenaza para el orden público, necesaria en una sociedad libre y democrática.¹

Se nos informa que el texto también sanciona como falta grave la perturbación de la seguridad ciudadana que resulte de reuniones frente a las sedes del Congreso de los Diputados, el Senado y las Asambleas Legislativas de las comunidades autónomas aunque estos órganos no estuvieran reunidos (art. 35.3). Consideramos que este apartado es un requisito improcedente que restringe el derecho a expresar opiniones y manifestarse pacíficamente y debería cumplir los criterios de necesidad y la proporcionalidad, definidos en el artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que se aplican a las restricciones al derecho de reunión pacífica. “Una medida clave para facilitar la celebración de reuniones pacíficas es ofrecer un espacio público a los organizadores y los participantes”.² Los espacios públicos incluyen “los espacios que rodean edificios emblemáticos como los palacios presidenciales, los parlamentos o los monumentos”.³ En este sentido, el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación “alerta sobre la práctica mediante la cual las autoridades autorizan a celebrar manifestaciones, pero solamente en las afueras de la ciudad o en una plaza específica, donde queda silenciada su repercusión”.⁴

El texto del anteproyecto también contendría un apartado donde se sancionaría como falta grave la perturbación del orden en un acto de campaña electoral, administración electoral, votación, escrutinio y recuento de votos (art. 35.8). Nos preocupa que la necesidad de mantener la paz durante el proceso de votación sea usada como justificación de restricciones indebidas a los derechos de reunión pacífica y de asociación u otros derechos. La necesidad imperiosa de mantener la paz durante el proceso de votación no debe ser usada para justificar restricciones indebidas a los mencionados derechos.⁵ El Comité de Derechos Humanos refiriéndose a la participación en los asuntos públicos y el derecho de voto en su Observación general N° 25 (1996), considera que "Los ciudadanos también participan en la dirección de los asuntos públicos ejerciendo influencia mediante el debate y el diálogo públicos con sus representantes y gracias a su capacidad

¹ A/HRC/23/39, para 50.

² A/HRC/23/39, para 65.

³ A/HRC/23/39, para. 66.

⁴ A/HRC/20/27, para 40.

⁵ A/68/299, para. 8.

para organizarse. Esta participación se respalda garantizando la libertad de expresión, reunión y asociación”.⁶

Se alega asimismo que el entorpecimiento indebido de la circulación peatonal que genere molestias innecesarias será considerado como falta leve (art. 36.17). Este apartado introduciría un tipo genérico, a nuestro juicio, excesivamente vago y abierto que podría permitir la sanción de la mayor parte de las reuniones pacíficas. La alteración de la circulación vial y peatonal puede ser una consecuencia del ejercicio legítimo del derecho de reunión pero el espacio urbano ha de poder acomodar la efectiva participación de la población en asuntos de interés y públicos y, por ello, la libre expresión de opiniones.⁷ Las autoridades han de poder asumir la interrupción de rutinas públicas diarias y encontrar el equilibrio entre las necesidades de los diferentes usuarios del espacio público antes que restringir los derechos de los que participan en una manifestación pública.⁸

Además, se nos informa que el texto del anteproyecto (art 36.3) sanciona como falta leve la toma de imágenes y uso de imágenes sobre la actuación de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado durante una reunión o concentración. Nos preocupa que el uso de las nuevas tecnologías de las comunicaciones, en particular Internet, sea sancionado. El Estado debería promover el desarrollo de los servicios de información y comunicación, y las nuevas tecnologías “deberían ser consideradas por las autoridades como una oportunidad excelente para interactuar con un público amplio y diversificado antes y durante las reuniones pacíficas, con el fin de darle a conocer su papel y funciones, y en definitiva, generar o reforzar la confianza en la población”.⁹

Ampliación de las potestades de los agentes de la autoridad respecto a reuniones y manifestaciones

Según la información recibida, el anteproyecto de ley ampliaría los poderes y potestades de los agentes de la autoridad y las autoridades gubernativas, en particular en lo que respecta a la disolución de reuniones y manifestaciones así como en la capacidad de retener a personas sin un tiempo máximo establecido (art. 22).

El texto establecería la posibilidad de disolver manifestaciones ante el mero “riesgo de que se produzcan alteraciones de la seguridad ciudadana” (art. 22.3) lo que consideraríamos no solo un concepto excesivamente amplio que podría dar

⁶ Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 25 (1996) relativa al derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, el derecho a votar y a ser elegido, y el derecho a tener acceso en pie de igualdad a la función pública.

⁷ A/HRC/20/27, para. 41.

⁸ Directrices sobre la Libertad de Reunión Pacífica, OSCE/ ODHIR, p. 24.

⁹ A/HRC/23/39, para 74.

lugar a una restricción indebida del ejercicio del derecho de reunión, sino también una presunción innecesaria del carácter conflictivo, e incluso violento, de la protesta social.

Consideramos que la presunción del carácter pacífico de una reunión debe prevalecer y que la simple posibilidad de que actos violentos se puedan producir en el contexto de manifestaciones no debe dar lugar a una restricción de carácter preventivo del ejercicio de un derecho y libertad fundamental como es el de reunión pacífica. Ante tal eventualidad, las autoridades deberían reaccionar tomando las medidas necesarias para proteger el ejercicio de dicho derecho de manera pacífica. En este sentido, el Consejo de Derechos Humanos ha subrayado que las protestas pacíficas no deberían verse como una amenaza y anima a los Estados a entablar un diálogo abierto e incluyente cuando se trata de protestas pacíficas y sus causas.¹⁰

Se nos informa asimismo que otorga a los agentes de policía la potestad de establecer zonas de seguridad en supuestos de alteración real o previsible de la seguridad ciudadana pudiendo limitar o restringir por un tiempo imprescindible la circulación en vías o lugares públicos (art. 17.1). Además, los agentes podrán establecer controles y otras medidas extraordinarias, como el registro de vehículos, en situaciones de emergencia (art. 17.2). Según se dispone en el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación no son absolutos. El Relator Especial sobre los mencionados derechos “hace hincapié en que solo podrán aplicarse “ciertas” restricciones, es decir que, sin lugar a dudas, la libertad será la regla y la restricción su excepción”¹¹. El Comité de Derechos Humanos refiriéndose a la libertad de circulación en su Observación general N° 27 (1999), considera que “al aprobar leyes que prevean restricciones... los Estados deben guiarse siempre por el principio de que las restricciones no deben comprometer la esencia del derecho..., no se debe invertir la relación entre derecho y restricción, entre norma y excepción”.¹²

Derecho a la libertad de opinión y expresión

Se nos informa de que el nuevo texto tipifica y sanciona conductas que constituirían un ejercicio legítimo del derecho a la libertad de opinión y expresión. Por ejemplo se sancionan como faltas graves las “ofensas o ultrajes a España, las comunidades autónomas y entidades locales o a instituciones, símbolos, himnos o emblemas” (art. 35.12).

¹⁰ Resolución del Consejo de Derechos Humanos 19/35 (párrafo preambular 11) y 22/10 (párrafo preambular 16)

¹¹ A/HRC/20/27, para 16.

¹² Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 27 (1999) relativa a la libertad de circulación.

Asimismo, se considera falta grave las manifestaciones públicas, escritas o verbales, efectuadas a través de cualquier medio de comunicación, así como el uso de banderas, símbolos o emblemas con la finalidad de incitar a la alteración *inter alia* de la seguridad ciudadana (art. 35.16).

Se nos informa que el anteproyecto considera como infracción leve las amenazas, coacciones, injurias o vejaciones que se realicen en una reunión cuando el destinatario sea un miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (art. 36.3).

Se alega que el texto sancionaría como infracción leve las amenazas, coacciones, injurias o vejaciones realizadas en vías públicas y espacios abiertos al público que produzcan alteraciones de la seguridad ciudadana (art. 36.4). Y que las manifestaciones públicas efectuadas a través de cualquier medio de difusión cuya finalidad sean las injurias o calumnias a las instituciones públicas, autoridades, agentes de la autoridad o empleados públicos así como la falta de respeto y de la consideración debida a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones serán también consideradas como falta leve (art. 36.5).

Se expresa seria preocupación por las alegaciones recibidas indicando que el anteproyecto de Ley Orgánica sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, en su estado actual, limitaría de manera desproporcionada e innecesaria el ejercicio de los derechos a la libertad de opinión y expresión y reunión pacífica. Nos preocupa asimismo el hecho que el texto del mencionado anteproyecto no haya sido hecho público ni consultado con la sociedad civil y otros actores relevantes. Las alegaciones, de ser confirmadas, podrían interpretarse como una limitación indebida de libertades fundamentales así como una estigmatización de la protesta social.

Sin implicar, de antemano, una conclusión sobre los hechos, nos gustaría llamar la atención del Gobierno de su Excelencia sobre los estándares y normas internacionales aplicables a los asuntos expuestos con anterioridad.

Desearíamos hacer un llamamiento al Gobierno de su Excelencia para que se refiera al artículo 21 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos: “Se reconoce el derecho de reunión pacífica. 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”.

En este contexto, quisiéramos hacer referencia al consenso que llevó a la adopción de la resolución 24/5 del Consejo de Derechos Humanos, cuyo texto “Recuerda a los Estados su obligación de respetar y proteger plenamente los derechos de todas las personas a la libertad de reunión pacífica y de asociación por cualquier vía, electrónica o

no, también en el contexto de unas elecciones, incluidos los de las personas que abracen convicciones o creencias minoritarias o disidentes, los defensores de los derechos humanos, las personas afiliadas a sindicatos y otras personas, incluidos los migrantes, que traten de ejercer o promover esos derechos, y a que adopten todas las medidas necesarias para asegurar que cualquier restricción al libre ejercicio del derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación sea conforme con las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional de los derechos humanos”.

En este contexto, y respecto de las alegaciones recibidas indicando que el mencionado anteproyecto restringiría indebidamente los derechos a la libertad de expresión y reunión de aquellos que trabajan en la defensa y promoción de los derechos humanos, deseamos llamar la atención del Gobierno de su Excelencia sobre las normas fundamentales enunciadas en la Declaración de Naciones Unidas sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos y en particular los artículos 1 y 2. Éstos establecen, respectivamente, que toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional y que es la responsabilidad primordial y el deber de todos los Estados de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos, adoptando las medidas necesarias para crear las condiciones sociales, económicas, políticas y de otra índole, así como las garantías jurídicas requeridas para que toda persona sometida a su jurisdicción, individual o colectivamente, pueda disfrutar en la práctica todos esos derechos y libertades.

Además, quisiéramos referirnos a los artículos siguientes sobre defensores de derechos humanos así como resoluciones relevantes del Consejo de Derechos Humanos e informes de la Relatora Especial.

- el artículo 5, apartado a), estipula que a fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, en el plano nacional e internacional a reunirse o manifestarse pacíficamente; y

- el artículo 6, apartados b) y c), estipula que toda persona tiene derecho, individualmente y con otras, conforme a lo dispuesto en los instrumentos de derechos humanos y otros instrumentos internacionales aplicables, a publicar, impartir o difundir libremente a terceros opiniones, informaciones y conocimientos relativos a todos los derechos humanos y las libertades fundamentales y a estudiar y debatir si esos derechos y libertades fundamentales se observan, tanto en la ley como en la práctica, y a formarse y mantener una opinión al respecto, así como a señalar a la atención del público esas cuestiones por conducto de esos medios y de otros medios adecuados.

Quisiéramos asimismo llamar su atención a resolución 22/6, adoptada el 21 de marzo del 2013 por el Consejo de Derechos Humanos, que “exhorta a los Estados a velar por que la legislación concebida para garantizar la seguridad y el orden públicos contenga disposiciones claramente definidas acordes con el derecho internacional de los derechos humanos, incluido el principio de no discriminación, y por qué no se utilice dicha legislación para obstaculizar o restringir el ejercicio de ningún derecho humano, incluidas las libertades de expresión, de asociación y de reunión pacífica, que son esenciales para la promoción y protección de otros derechos” (A/HRC/RES/22/6, OP 4)

Finalmente, quisiéramos hacer un llamamiento urgente al Gobierno de su Excelencia para que adopte las medidas necesarias para asegurar que el derecho a la libertad de opinión y de expresión sea respetado, de acuerdo con los principios enunciados en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y reiterados en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: “Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.

Es nuestra responsabilidad, de acuerdo con los mandatos que nos han sido otorgados por el Consejo de Derechos Humanos, intentar clarificar los hechos traídos a nuestra atención. En nuestro deber de informar sobre esos casos al Consejo de Derechos Humanos, estaríamos muy agradecidos si pudiéramos obtener su cooperación y sus observaciones sobre los siguientes asuntos:

1. ¿Son exactos los hechos a los que se refieren las alegaciones presentadas?
2. Por favor, sírvanse proporcionar una copia del anteproyecto de ley mencionado.
3. Por favor, sírvanse proporcionar información detallada sobre cómo el mencionado anteproyecto de ley cumple con los estándares y principios internacionales relativos a la garantía y ejercicio de los derechos a la libertad de opinión y expresión y de reunión pacífica, en especial a los artículos 19 y 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
4. Por favor indiquen las medidas adoptadas para garantizar que los y las defensoras de derechos humanos y todos los que trabajan por la promoción y defensa de las libertades fundamentales puedan llevar a cabo su labor en un entorno seguro y propicio.

Agradeceríamos recibir una respuesta del Gobierno de Su Excelencia a estas preguntas antes de 60 días. Garantizamos que la respuesta del Gobierno de Su Excelencia

será incluida en el informe que presentaremos al Consejo de Derechos Humanos para que le examine.

Acepte, Excelencia, la expresión de nuestra más distinguida consideración.

Frank La Rue
Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la
libertad de opinión y de expresión

Maina Kiai
Relator Especial sobre el derecho a la libertad de reunión y de
asociación pacíficas

Margaret Sekaggya
Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos
humanos