

EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL DE ESPAÑA  
3er ciclo  
35ª Sesión del CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS

## INFORME DE SOCIEDAD CIVIL

ELABORADO POR LA PLATAFORMA



<https://defenderaquiendefiende.org/>

Defender a quien Defiende (DqD) es una plataforma formada por personas defensoras de derechos humanos, periodistas, expertas legales, colectivos sociales, institutos universitarios y organizaciones del tercer sector que, ante el actual contexto de criminalización y represión de la protesta social así como el aumento de las violaciones de derechos por parte de los cuerpos y fuerzas de seguridad pública, nos hemos organizado para crear conjuntamente un sistema de alerta y respuesta temprana ante los casos de violaciones de derechos humanos en España. Un sistema basado en apoyar y reforzar las acciones y la coordinación de las personas que ya están trabajando contra los abusos, para incidir política, social y jurídicamente en la protección efectiva de los derechos civiles y políticos.

### Forman parte de Defender a quien Defiende:

- Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía - Cádiz  
<https://www.apdha.org/cadiz/>  
Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía - Sevilla  
<https://www.apdha.org/sevilla/>
- Burorresistiendo  
<https://burorresistiendo.wordpress.com/>
- Calala Fondo de Mujeres  
[www.calala.org/](http://www.calala.org/)
- Grupo Estudios Internacionales GERI - Universidad Autónoma de Madrid  
[https://www.uam.es/ss/Satellite/Derecho/es/1242659557007/1242659565137/generico/detalle/Grupo\\_de\\_Estudios\\_de\\_Historia\\_y\\_Teor%C3%ADa\\_de\\_las\\_Relaciones\\_Internacionales\\_\(GERI\).htm](https://www.uam.es/ss/Satellite/Derecho/es/1242659557007/1242659565137/generico/detalle/Grupo_de_Estudios_de_Historia_y_Teor%C3%ADa_de_las_Relaciones_Internacionales_(GERI).htm)
- Instituto de Derechos Humanos de Catalunya  
[www.idhc.org](http://www.idhc.org)
- Irídia – Centro de Defensa de los Derechos Humanos  
<https://iridia.cat/es/>
- Legal Sol  
<https://legal15m.wordpress.com/>
- NOVACT - Instituto Internacional para la Acción Noviolenta  
[www.novact.org](http://www.novact.org)
- Plataforma por la Desobediencia Civil  
<https://plataformaporladesobedienciacivil.wordpress.com/>

## 1. Introducción

Este informe, elaborado por la plataforma Defender a quien Defiende (DqD), se centra en el análisis de la situación de los **derechos a la libertad de expresión, reunión, asociación, integridad personal y acceso a la justicia**. Los tres primeros analizados de manera individual en este informe, pero entendidos como derechos interrelacionados e interdependientes para la configuración del **derecho a la protesta** que el Estado español debe garantizar a todas las personas que se encuentren bajo su jurisdicción. En tanto que los dos últimos, únicamente en cuanto a su vertiente vinculada con la posibilidad de buscar la tutela judicial efectiva ante los actos de autoridad y el uso de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad frente al ejercicio de los otros tres derechos mencionados.

Para ese fin, el informe se divide en tres partes. En la primera se enumeraran las recomendaciones aceptadas por España en el ciclo anterior, respecto a los derechos antes citados, y su estado de cumplimiento, a fin de mostrar los avances o retrocesos que se han presentado en cada caso. La segunda parte se dedica a enumerar las situaciones que preocupan respecto a la protección, respeto y garantía de los derechos humanos que aquí se analizan en el periodo 2015-2019. Finalmente, en la tercera parte se hacen sugerencias a ese Consejo de Derechos Humanos respecto a las recomendaciones que deberían ser formuladas al Estado español como resultado de su tercera evaluación.

## 2. Observaciones respecto al cumplimiento de recomendaciones aceptadas por España en su segundo ciclo de evaluación (2015) respecto a los derechos a la libertad de expresión, reunión y asociación.

### 2.1. Libertad de expresión

Recomendación	Estado de cumplimiento	Observación
131.111. Asegurar el ajuste de la Ley de Seguridad Pública, para no limitar la libertad de expresión y el derecho de reunión pacífica (Chile)	Incumplida	El contenido de la Ley Orgánica 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana, en vigor a partir del 1 de julio de 2015, contiene disposiciones que <i>vulneran</i> la libertad de expresión.

### 2.2. Derecho de reunión pacífica

Recomendación	Estado de cumplimiento	Observación
131.54 Garantizar la investigación diligente de las denuncias de uso excesivo de la fuerza por sus propios servicios de seguridad y fuerzas armadas (Israel)	Parcialmente cumplida	Como lo ha constatado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso <i>Toranzo Gómez c. España</i> (2017), se siguen presentando casos en los que no se investigan diligentemente las denuncias de uso excesivo de la

		fuerza cometidas por agentes del Estado.
131.56 Asegurar la supervisión eficaz por las fuerzas del orden de la aplicación de los procedimientos de detención y privación de libertad (Polonia)	Parcialmente cumplida	<p>No existe información pública de los procedimientos de investigación interna desarrollados por parte de los cuerpos de seguridad para conocer las sanciones que se han puesto o el simple resultado de las investigaciones si estas se llevan a cabo.</p> <p>Se presume la existencia de protocolos de actuación y utilización de material antidisturbios, pero al no ser de acceso público, se desconoce si se atiende en totalidad la recomendación.</p>
131.110. Evite cualquier enmienda legislativa que pueda desproporcionadamente limitar el ejercicio del derecho a la libertad de reunión (Suecia)	Incumplida	<p>El contenido de la Ley Orgánica 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana, en vigor a partir del 1 de julio de 2015, contiene disposiciones que <i>vulneran</i> el derecho de reunión pacífica.</p> <p>El contenido de la Ley Orgánica 2/2015, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo, en vigor a partir del 1 de julio de 2015, contiene disposiciones que <i>vulneran</i> el derecho de reunión pacífica.</p>
131.112 Tomar medidas para asegurar que en la legislación, en particular en las leyes relativas al derecho de todas las personas a reunirse y manifestarse pacíficamente, queden afirmadas las obligaciones internacionales de derechos humanos (Costa Rica)	Incumplida	<p>El contenido de la Ley Orgánica 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana, en vigor a partir del 1 de julio de 2015, contiene disposiciones que <i>vulneran</i> el derecho de reunión pacífica.</p> <p>El contenido de la Ley Orgánica 2/2015, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo, en vigor a partir del 1 de julio de 2015, contiene disposiciones que <i>vulneran</i> el derecho de reunión pacífica.</p>
131.113. Garantizar el pleno disfrute de los derechos a la libertad de reunión y libertad de expresión, facilitar la celebración de mítines pacíficos y revisar las leyes existentes o abstenerse de adoptar Nuevas leyes que imponen	Incumplida	<p>El contenido de la Ley Orgánica 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana, en vigor a partir del 1 de julio de 2015, contiene disposiciones que <i>vulneran</i> el derecho de reunión pacífica y la libertad de expresión.</p> <p>El contenido de la Ley Orgánica</p>

restricciones e impedimentos indebidos al ejercicio de la libertad de reunión y libertad de expresión (República Checa)		2/2015, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo, en vigor a partir del 1 de julio de 2015, contiene disposiciones que <i>vulneran</i> el derecho de reunión pacífica y la libertad de expresión.
131.114 Aprobar instrumentos legislativos que definan la necesidad y la proporcionalidad del uso de la fuerza por la policía durante las manifestaciones de la población civil (Federación de Rusia)	Incumplida	No ha sido aprobada ninguna norma con rango de ley sobre uso de la fuerza por parte de los cuerpos de seguridad.
131.115. Aumentar la conciencia de las fuerzas de seguridad sobre el respeto de los derechos humanos durante manifestaciones, para garantizar el derecho de reunión pacífica y la libertad de expresión y asociación (Suiza)	Parcialmente cumplida	Se presume la existencia de protocolos de actuación y utilización de material antidisturbios, pero al no ser de acceso público, se desconoce si se atiende en totalidad la recomendación.

### 2.3. Libertad de asociación

Recomendación	Estado de cumplimiento	Observación
131.109. Reforzar el compromiso del Gobierno de garantizar los derechos fundamentales de libertad de expresión, asamblea pacífica y asociación, y continuar su cooperación con la sociedad civil, especialmente con los defensores de los derechos humanos, invirtiendo más esfuerzos en la creación de un entorno para los miembros de las organizaciones de la sociedad civil (Serbia)	Incumplida	El contenido de la Ley Orgánica 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana, en vigor a partir del 1 de julio de 2015, contiene disposiciones que <i>vulneran</i> el derecho de la libertad de asociación.

### 3. Situaciones novedosas sobre el estado actual de los derechos a la libertad de expresión, reunión, asociación e integridad personal que se sugiere tomar en consideración al Consejo de Derechos Humanos

Con fecha posterior a la adopción de las recomendaciones antes destacadas, pero todo desde el mismo año 2015, en España se han dado tres cambios legislativos que de manera directa han incidido negativamente en el ejercicio y goce de los derechos a la libertad de expresión,

reunión, asociación e integridad personal, alejando a España del cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y, como antes quedó establecido, haciendo que el Estado español no cumpla con las recomendaciones que ese Consejo de Derechos Humanos le hizo en el mismo año 2015.

Los cambios legislativos han sido, por una parte, la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana y; por otra parte, la doble reforma del Código Penal, a través de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo y la Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo por las que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre.

Los referidos cambios —que concretaremos a continuación— se han convertido en una clara vulneración de los derechos a la libertad de expresión, reunión, asociación e integridad personal, en primer lugar, porque son una regresión inadmisibles al reconocimiento que se tenía de esos derechos al haberse introducido medidas administrativas y penales que, directa y/o indirectamente, los restringen innecesaria y desproporcionalmente.

En segundo lugar, porque dichos cambios legislativos se han construido sobre la errónea base de considerar a buena parte del ejercicio de esos derechos por parte de la sociedad civil organizada y de la población en general que busca el respeto de sus derechos humanos, como un problema de orden público y seguridad, no como un ejercicio propio de toda democracia, no como el ejercicio de un conjunto de derechos humanos que son el medio que permite poner de manifiesto reclamos individuales y colectivos para la protección, respeto y garantía de otros tantos derechos humanos, así como para dar a conocer y expresar rechazo a los casos en los que los derechos humanos han sido vulnerados en situaciones concretas o de manera sistemática.

En tercer lugar, porque a partir de esa mirada securitaria de la realidad política y social del país, por medio de reformas legales como estas, se ha ahondado en la eliminación y debilitamiento de las adecuadas salvaguardas frente a los procedimientos sancionadores y judiciales, brindando amplios poderes discrecionales a los cuerpos y fuerzas de seguridad para aplicar una legislación de lenguaje ambiguo y poco concreto, sin brindarles a estos las herramientas suficientes para que sean acotados los riesgos de arbitrariedad que la ambigüedad normativa y discrecionalidad en la decisión naturalmente generan en toda relación de poder y aplicación de la ley.

Así las cosas, ese Consejo de Derechos Humanos debe tener especialmente en cuenta las siguientes situaciones específicas:

### **3.1. Libertad de expresión y acceso a la información**

a) La Ley Orgánica 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana, incide negativamente en la libertad de expresión por contener disposiciones como las siguientes:

*Art. 37.4. Las faltas de respeto y consideración cuyo destinatario sea un miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones de protección de la seguridad, cuando estas conductas no sean constitutivas de infracción penal.*

Problema: Los términos “faltas de respeto y consideración” son demasiado amplios, con lo que al estar a la discrecionalidad del mismo sujeto con capacidad de sancionar el

determinar qué expresiones u opiniones caben en esos términos, la arbitrariedad puede ser mucha frente a un legítimo ejercicio de la libertad de expresión, generando no sólo sanciones, sino también la inhibición del ejercicio de la libertad de expresión.

Hasta marzo de 2018, se han incoado un total de 47.980 multas por "faltas de respeto y/o consideración" a los agentes de la Policía y Guardia Civil. Es decir, Guardia Civil y Policía han impuesto 48 multas cada día por este motivo, desde su aprobación. Las sanciones son propuestas por los agentes de los diferentes cuerpos policiales del Estado través de la correspondiente denuncia, sin necesidad de intervención judicial posterior en caso de pagarse la multa, al tratarse de sanciones de carácter administrativo<sup>1</sup>.

b) La Ley Orgánica 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana, incide negativamente en el **derecho de acceso a la información** por contener disposiciones como las siguientes:

*Art. 36.23. El uso no autorizado de imágenes o datos personales o profesionales de autoridades o miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que pueda poner en peligro la seguridad personal o familiar de los agentes, de las instalaciones protegidas o en riesgo el éxito de una operación, con respeto al derecho fundamental a la información.*

Problema: La norma sanciona el uso no autorizado de imágenes o datos que puedan poner en peligro seguridad personal o familiar de los agentes de seguridad, no así que se puedan registrar imágenes, vídeos o datos. Sin embargo, la simple captación de imágenes y datos ha implicado la imposición de sanciones, al ser nuevamente el sujeto que sanciona quien determina si se está dando o no un incumplimiento de la Ley.

Con esta acción no sólo se restringe indebidamente el derecho de acceso a la información, sino también se impide el registro gráfico o en vídeo de actuaciones policiales necesarias para el escrutinio de su actuación y, en muchos casos, se impide el ejercicio de la libertad de prensa al sancionarse a reporteras y reporteros, periodistas o medios de comunicación, no sólo por esta infracción, sino también de manera conjunta por "resistencia a la autoridad" o "desobediencia".

En los últimos años en España se ha presentado una tendencia a sancionar a periodistas o personas integrantes de la comunicación alternativa y/o social que se encuentran cubriendo contextos de protesta. Pero también, se les ha obligado a borrar los datos recogidos por sus cámaras o teléfonos móviles, cuando eso está permitido por la ley.

c) Ley Orgánica 1/2015 y la Ley Orgánica 2/2015 por las que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, Código Penal, incide negativamente en la libertad de expresión por contener disposiciones como las siguientes:

*Art. 578.2 Las penas previstas en el apartado anterior se impondrán en su mitad superior cuando los hechos se hubieran llevado a cabo mediante la difusión de servicios o contenidos accesibles al público a través de medios de comunicación, internet, o por*

---

<sup>1</sup> Los datos provienen, por una parte, del informe de Interior *Actuaciones en materia de protección de la seguridad ciudadana 2016* y, por otra, de la respuesta parlamentaria, fechada del 1 de junio, recibida por el senador de EH Bildu Jon Iñarritu.

*medio de servicios de comunicaciones electrónicas o mediante el uso de tecnologías de la información.*

Problema: Ante la amplitud de lo que puede ser considerado como “enaltecimiento del terrorismo y humillación de las víctimas de los delitos terroristas”, el hecho de que el referido artículo prevea que toda expresión que se haga por medios de comunicación, medios electrónicos o internet (incluye a las redes sociales) puede dar origen a la configuración de este delito, genera que expresiones evidentemente protegidas por la libertad de expresión aun cuando puedan considerarse profundamente ofensivas, o bien, sean satíricas, artísticas u humorísticas, se consideran actos de exaltación y/o humillación, dando origen a procedimientos penales que evidentemente inhiben el ejercicio de la libertad de expresión en varias de sus manifestaciones.

Los procesamientos y las sentencias condenatorias derivados de la inclusión de Internet y redes sociales en el tipo penal, multiplicaron por 13 el número de denuncias de 2011 a 2017, y solamente en los dos últimos años, fueron declaradas culpables casi 70 personas, siendo éstas principalmente usuarias de redes sociales, periodistas, profesionales del derecho y artistas musicales<sup>2</sup>.

c) Ley Orgánica 1/2015 y la Ley Orgánica 2/2015 por las que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, Código Penal, incide negativamente en la libertad de expresión por contener disposiciones como las siguientes:

*Art. 510.*

*a) Quienes públicamente fomenten, promuevan o inciten directa o indirectamente al odio, hostilidad, discriminación o violencia contra un grupo, una parte del mismo o contra una persona determinada por razón de su pertenencia a aquél, por motivos racistas, antisemitas u otros referentes a la ideología, religión o creencias, situación familiar, la pertenencia de sus miembros a una etnia, raza o nación, su origen nacional, su sexo, orientación o identidad sexual, por razones de género, enfermedad o discapacidad.*

*b) Quienes produzcan, elaboren, posean con la finalidad de distribuir, faciliten a terceras personas el acceso, distribuyan, difundan o vendan escritos o cualquier otra clase de material o soportes que por su contenido sean idóneos para fomentar, promover, o incitar directa o indirectamente al odio, hostilidad, discriminación o violencia contra un grupo... (se repite texto anterior)*

Problema: Por una parte, al incluirse tanto verbos como conductas que pueden dar origen a la configuración del delito y estos de una u otra manera están vinculados con diferentes ejercicios de la libertad de expresión y; por otra parte, al incluirse como categorías protegidas, otras con gran ambigüedad más allá de las históricamente discriminadas, como lo es “en razón de la ideología”; ha generado que se inicien muchos procedimientos penales y, en algunos casos, se ha sancionado a personas por ejercer su libertad de expresión por medio de ideas u opiniones que aun siendo molestas o

---

<sup>2</sup> La información proviene del informe *Tuitea... si te atreves: Cómo las leyes antiterroristas restringen la libertad de expresión en España* [Marzo 2018] de Amnistía Internacional

desagradables para algunas personas, están amparadas por dicha libertad, al no ser de aquellas prohibidas o no protegidas por la libertad de expresión.

La ambigüedad y dificultad que tiene la aplicación de esta norma quedó constatado cuando la Fiscalía General del Estado emitió en mayo de 2019 una circular que busca establecer criterios interpretativos para la aplicación del artículo 510 del Código Penal. Sin embargo, el problema está desde la norma que no es clara, que da lugar a diversas interpretaciones, que permite por su amplitud que se incluyan como delitos expresiones que no debían sancionarse y excluye otras. Con ello, se pone de manera evidente en riesgo el ejercicio pleno de la libertad de expresión, no sólo por el hecho de que ejercerla puede generar sanciones, sino porque se inhibe el ejercicio mismo de ésta al no haber certeza respecto a qué expresiones pueden considerarse como delito bajo esa norma.

### **3.2. Libertad de reunión y derecho de asociación**

a) La Ley Orgánica 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana, incide negativamente en la libertad de reunión pacífica por contener disposiciones como las siguientes:

*36.2. La perturbación grave de la seguridad ciudadana que se produzca con ocasión de reuniones o manifestaciones frente a las sedes del Congreso de los Diputados, el Senado y las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, aunque no estuvieran reunidas, cuando no constituya infracción penal.*

Problema: Si bien la norma sólo se aplicaría en caso de “perturbaciones graves”, el hecho de que se incluyan como lugares específicos en dónde ocurran esos hechos a las sedes del Congreso, Senado y parlamentos autonómicos, es un ataque directo al derecho de reunión pacífica que siempre y en todo caso debe garantizar que la ciudadanía pueda manifestar sus reclamos, reivindicaciones y exigencias a los órganos del Estado, máxime en la sede del Poder que en teoría representa de forma más directa la voluntad ciudadana.

La norma sólo debería buscar que se garantice siempre el ejercicio de reunión pacífica, sin inhibir que ésta, ante un riesgo de sanción a partir de un término tan amplio como “perturbación grave”, se evite desarrollar frente a las sedes de los diferentes cuerpos legislativos cuando justamente, el derecho de reunión debe servir como medio para llevar los reclamos ciudadanos ante esas instancias.

b) La Ley Orgánica 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana, incide negativamente en la libertad de reunión pacífica y libertad de expresión por contener disposiciones como las siguientes:

*Art. 37.1. La celebración de reuniones en lugares de tránsito público o de manifestaciones, incumpliendo lo preceptuado en los artículos 4.2, 8, 9, 10 y 11 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, cuya responsabilidad corresponderá a los organizadores o promotores.*

*Art. 30.3. A los efectos de esta Ley se considerarán organizadores o promotores de las reuniones en lugares de tránsito público o manifestaciones las personas físicas o jurídicas que hayan suscrito la preceptiva comunicación. Asimismo, aun no habiendo suscrito o presentado la comunicación, también se considerarán organizadores o promotores quienes de hecho las presidan, dirijan o ejerzan actos semejantes, o quienes por publicaciones o declaraciones de convocatoria de las mismas, por las manifestaciones orales o escritas que en ellas se difundan, por los lemas, banderas u otros signos que ostenten o por cualesquiera otros hechos pueda determinarse razonablemente que son directores de aquellas.*

Problema: La ampliación de las conductas o actos a partir de los cuales una persona se puede considerar como “organizadora o promotora de reuniones” genera falta de certeza respecto al tipo de participación que se le puede asignar a una persona si decide apoyar, difundir o participar activamente en una reunión pacífica y, con ello, el tipo de responsabilidad que podría asignársele en determinadas circunstancias.

Esa amplitud y vaguedad busca, por una parte, inhibir el ejercicio de la libertad de expresión en el ejercicio del derecho de reunión a partir de la creación de responsabilidad por llevar determinados actos expresivos o de opinión.

Por otra parte, indirectamente con eso se busca enviar el mensaje de que toda persona que participe en una reunión se puede considerar como organizadora o promotora y, con ello, asumir responsabilidades que no corresponderían a una persona participante ordinaria, con lo que se busca inhibir el ejercicio pleno del derecho de reunión y expresión, especialmente al contener términos tan amplios y ambiguos como “actos semejantes” a partir de los cuales desde la discrecionalidad policial, se pueden incluir muchos actos por mínimos o pacíficos que sean.

c) La Ley Orgánica 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana, incide negativamente en la libertad de reunión pacífica, derecho de asociación y libertad de expresión por contener disposiciones como las siguientes:

*Art. 36. 6. La desobediencia o la resistencia a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones, cuando no sean constitutivas de delito, así como la negativa a identificarse a requerimiento de la autoridad o de sus agentes o la alegación de datos falsos o inexactos en los procesos de identificación*

Problema: Los términos “desobediencia y resistencia a la autoridad” son muy amplios al poder ser incluidos dentro de estos un número importante de situaciones que en muchos casos pueden ser el simple ejercicio de la libertad de expresión, reunión y asociación. Pero, una vez más, al quedar a la total discrecionalidad de quien impone la sanción el determinar qué actos se inscriben dentro de esos términos, la arbitrariedad puede ser mucha y, ante la amenaza de sanción, se inhibe el ejercicio de los tres derechos humanos antes mencionados.

Más aún, con la norma citada se aumentó el monto de la sanción (multa) respecto a la norma precedente en este ámbito, lo cual genera una mayor inhibición para el ejercicio de derechos. Según los datos publicados por el Ministerio del Interior, durante los años 2016 (con un total de 12.094 sanciones) y 2017 (13.033 sanciones), esta infracción ha

supuesto el cuarto motivo por el que se ha sancionado a la población; siendo notorio que la mayoría de sanciones impuestas en el ejercicio del derecho de reunión y manifestación se basan en la alteración del orden público o la desobediencia a la autoridad.

d) Ley Orgánica 1/2015 y la Ley Orgánica 2/2015 por las que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, Código Penal, incide negativamente en la libertad de reunión pacífica, derecho de asociación y libertad de expresión al haber modificado, entre otros, los delitos de orden público, atentado y resistencia.

Problema: En general, se han ampliado considerablemente las conductas punibles y los sujetos pasivos. Y, en algunos casos, se ha adelantado la barrera penal, antes ubicada en los actos preparatorios, al considerar punibles hechos antes no punibles (en el ordenamiento jurídico español, como en cualquier sociedad democrática, no existían los "delitos de pensamiento"), que pueden llegar a invadir la esfera de la libertad de expresión y del derecho de reunión y manifestación.

### **3.3. Integridad personal y acceso a la justicia en relación con las libertades de expresión, reunión pacífica y asociación.**

a) Acceso a la justicia

El contenido y aplicación de diversas partes de la Ley Orgánica 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana, afectan de manera directa el derecho de acceso a la justicia o tutela judicial efectiva, en razón de lo siguiente:

- i. Muchos expedientes sancionadores no especifican el supuesto concreto de los tres que prevé la infracción (la desobediencia, la resistencia o la negativa a identificarse), lo que dificulta el derecho de defensa en el marco del procedimiento administrativo-sancionador. Por esta razón, en los últimos años han sido muy numerosas las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo en relación con este aspecto, sobre todo en las comunidades autónomas de Madrid y Andalucía.
- ii. La amplitud y vaguedad de muchas porciones normativas que integran la Ley —como se ha ejemplificado antes—, junto con la discrecionalidad otorgada a los miembros de los cuerpos policiales para valorar qué conductas pueden ser susceptibles de considerarse como desobediencia, falta de respeto, resistencia a la autoridad, consideración o humillación, ponen en riesgo el derecho a la tutela judicial efectiva, en la medida en que la versión policial tiene “presunción de veracidad” y no existen mecanismos adecuados de control y rendición de cuentas de los agentes policiales.
- iii. No existen recursos, procedimientos y/o mecanismos que permitan una pronta, eficaz, imparcial y exhaustiva investigación de abusos de los agentes policiales, no sólo frente al uso de la fuerza sino ante cualquier arbitrariedad. Esto viene generando que en muchos casos no se denuncie por “el temor a contradenuncias por parte de agentes de policía y, lo más alarmante, por la desconfianza hacia los órganos que investigan dichas actuaciones”. Con lo que se hace evidente que no existen los mecanismos necesarios para una efectiva tutela judicial en estos casos.

## b) Integridad personal

La aplicación de diversas partes de la Ley Orgánica 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana, y la actuación policial en diversos contextos, ha venido generando que se afecte de manera directa la integridad personal de quienes hacen ejercicio público de sus derechos de reunión, asociación y expresión, en razón de que los cuerpos de seguridad de todos los ámbitos hacen un uso desproporcionado de la fuerza en muchos casos, generando maltratos, vejaciones y afectaciones a la integridad personal de muy diversa índole. Esto se presenta, en gran medida, como consecuencia de lo siguiente:

- i. Los cuerpos de seguridad no cuentan con protocolos de actuación y de utilización de material antidisturbios con un enfoque de derechos humanos para la intervención en manifestaciones o protestas públicas. Los que existen, además de no ser públicos, se conoce que tienen contenidos poco precisos y dirigidos a la aplicación de la fuerza en casos extremos que no se adecúan con las características de las protestas sociales. Estas situaciones generan que se actué de manera desproporcionada frente a personas que ejercen de manera pacífica sus derechos de reunión, asociación y expresión.
- ii. Los casos en que integrantes de los cuerpos de seguridad afectan la integridad personal de manifestantes, ciudadanía, periodistas y otras personas que ejercen su libertad de reunión por medio de manifestaciones y protestas públicas no son investigados con la debida diligencia, ni de manera exhaustiva e imparcial. La falta de investigaciones internas ya había sido constatado en informes de años anteriores. Igualmente, se ha puesto de manifiesto que la investigación en sede judicial también ha sido insuficiente, al existir casos en los que los jueces no inician investigaciones, incluso cuando existen señales de posibles malos tratos, salvo que sea a instancia de la propia víctima al presentar una denuncia.
- iii. Relacionado con todo lo anterior, se encuentra la dificultad en la identificación de los agentes policiales. A pesar de que desde 2013 se creó el denominado NOP (Número de Operativo Policial), localizado únicamente en la espalda del chaleco de los policías; en la actualidad, el uso del número NOP se ha extendido, aunque todavía se han podido detectar casos en los que no es visible. En ese sentido, es necesario que se cumpla con la normativa existente de manera estricta y ante las situaciones que se han presentado, se mejore dicha normativa para obligar a que el NOP no sólo sea visible por la espalda sino también por el frente, que la tipografía sea clara y la numeración corta. Una adecuada identificación de los agentes policiales podría reducir no sólo el que estos actúen arbitraria o desproporcionadamente, sino también que las investigaciones exhaustivas no dejen en la impunidad violaciones a la integridad personal que lo único que generan es la reiteración y perpetuación de esas conductas en perjuicio de los derechos humanos.

Estrechamente vinculado con el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión, reunión y asociación, pero distintos a la aplicación de la reforma a las leyes que antes se han destacado, se encuentra también la altamente dudosa aplicación del Código Penal a partir de los delitos de **rebelión** (artículos 472 y siguientes) y **sedición** (artículo 544) en contra de dos líderes

sociales, quienes han sido privados de la libertad (preventivamente, sin sentencia por más de 20 meses hasta ahora), procesados y están a la espera de sentencia cuando se remite este informe, por convocar y participar en manifestaciones pacíficas de naturaleza política vinculadas con una pretendida independencia de Cataluña, por ser quienes encabezaban dos asociaciones con alto número de integrantes, visibilidad y capacidad de movilización; así como por ejercer en esos ámbitos su libertad de pensamiento y expresión. Con lo que no sólo se ataca derechos individuales de estas personas, sino también tiene un efecto desincentivador para el resto de la población. La posible condena por alguno de estos delitos agravará aún más la situación. De este caso, el Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias de Naciones Unidas ya ha emitido una opinión (A/HRC/WGAD/2019), que se pide a ese Consejo sea tomada en cuenta.

En **conclusión**, es evidente que el Estado español por medio de sus diversos órganos y poderes está restringiendo de manera indebida los derechos humanos aquí destacados, en la medida de que se llevan a cabo por motivos que no son los especificados en las normas de derechos humanos; son excesivamente amplias y ambiguas, utilizan el derecho penal y derecho administrativo sancionador sin las garantías suficientes para la ciudadanía y, en general, las restricciones que buscan ampararse en el párrafo 3 del artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en relación con los artículos 21 y 22, son más bien una justificación para silenciar a los defensores de la democracia pluripartidista, los principios democráticos y los derechos humanos<sup>3</sup>.

#### **4. Recomendaciones que podrían ser hechas al Estado español respecto a los derechos a la libertad de expresión, reunión, asociación y no discriminación.**

Atendiendo a las situaciones que antes han sido descritas, se sugiere a quienes integran ese Consejo de Derechos Humanos que, en este ámbito, se formulen las siguientes recomendaciones al Estado español:

1. Tome las medidas para derogar o declarar inconstitucional, al menos, el contenido de los artículos 20.2, 30.3, 36.2, 36.6, 36.23, 37.1, 37.3, 37.4 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, a fin de que se proteja, respete y garanticen los derechos a la libertad de expresión, reunión y asociación, así como demás derechos humanos vinculados con estos.
2. Tome las medidas para reformar, derogar o declarar inconstitucional, al menos, el contenido de los artículos 205, 206, 208, 209, 491, 510, 559 y 578 del Código Penal, a fin de que sean eliminados términos ambiguos que generan falta de certeza jurídica, incumplen con el principio de taxatividad penal y ponen en riesgo el debido ejercicio de los derechos a la libertad de expresión, reunión y asociación, así como demás derechos humanos vinculados con estos.
3. Implemente un proceso para reformar el Código Penal y derogue la Ley de seguridad ciudadana y apruebe una nueva normativa, siguiendo los postulados del garantismo penal y mediante un diálogo con las entidades de defensa de los derechos humanos, en donde se asegure que las disposiciones sancionadoras se basen en criterios claros y

---

<sup>3</sup>Véase en ese sentido: Observación General No. 34 del Comité de Derechos Humanos, párr. 23.

determinados, reduciendo el margen de discrecionalidad o la libre interpretación del sujeto sancionador.

4. Evite cualquier nueva enmienda legislativa que pueda desproporcionadamente limitar el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, reunión y asociación, así como demás derechos humanos vinculados con estos.
5. Apruebe una norma con carácter de ley que defina la necesidad y la proporcionalidad del uso de la fuerza por la policía durante las manifestaciones de la población civil, así como las características de la vestimenta que deben utilizar los agentes que participan en dichas actuaciones a fin de que sean fácilmente identificables.
6. Apruebe la creación de una comisión parlamentaria para estudiar medidas de prevención de violencia institucional e intimidación de las autoridades, así como una comisión de investigación para los hechos de violencia policial notorios.
7. Garantice el derecho a la tutela judicial efectiva a las personas que sufren afectaciones a su integridad o derechos con motivo de las actuaciones policiales por medio de investigaciones exhaustivas, independientes y eficaces, que en todo caso eviten la impunidad en aquellos casos en que se pruebe la indebida actuación policial.
8. Asegure que las denuncias de caracterización racial, malos tratos y uso excesivo de la fuerza se investiguen de manera exhaustiva y los autores sean enjuiciados y, de ser declarados culpables, sean castigados con penas proporcionales a la gravedad del delito.
9. Asegure la supervisión eficaz por las fuerzas del orden de la aplicación de los procedimientos de detención y privación de libertad, así como de la aplicación de sanciones por lo que se pueda considerar como un ejercicio abusivo de los derechos a la libertad de expresión, reunión y asociación.
10. Tomar las medidas para que los integrantes de los cuerpos de seguridad de todos los niveles, de la Fiscalía General del Estado, Abogacía del Estado y Poder Judicial reciban formación en materia de derecho internacional de los humanos.