



defendiendo los derechos y libertades civiles

ESPAÑA:

APORTACIONES EN ATENCIÓN AL INFORME PRESENTADO POR ESPAÑA DANDO  
RESPUESTA A LA LISTA DE CUESTIONES FORMULADAS POR EL COMITÉ DE  
DERECHOS HUMANOS PARA LA REVISIÓN DEL VI INFORME PERIÓDICO  
(CCPR/C/ESP/Q/6)

## **Introducción**

El Reino de España envió con fecha 27 de diciembre de 2012, el sexto informe periódico publicado en la web del Comité de Derechos Humanos (DOC CCPR/C/ESP/6) previsto en el artículo 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante, el Pacto). Rights International Spain presentó el informe “Aportaciones para el Listado de Cuestiones relativas al VI Informe Periódico – España”.<sup>1</sup> Con posterioridad, en marzo de 2015, el Estado español remitió informe (CCPR/C/ESP/Q/6/Add.1) centrado en responder a la lista de cuestiones que el Comité formuló específicamente en su 112º período de sesiones (CCPR/C/ESP/Q/6). El objetivo fundamental del presente documento preparado por Rights International Spain es aportar al Comité información adicional sobre la aplicación de los artículos 1 a 27 del Pacto, en particular, a la luz de las respuestas dadas por el Estado español.

## **Marco constitucional y legislativo (arts. 1 y 2)**

### **Sobre el procedimiento vigente para implementar los dictámenes adoptados por el Comité en aplicación del Protocolo Facultativo del Pacto (pregunta 1 del listado de cuestiones; párrafos 1 a 2 de las respuestas del Estado español)**

No nos consta que se haya adoptado medida alguna por las autoridades españolas para cumplir con los siguientes dictámenes adoptados por éste Comité, y por otros Comités de Tratado: asuntos *Sonko* (2011)<sup>2</sup>; *Gallastegi Sodupe* (2012)<sup>3</sup>; y *Achabal Puertas* (2013)<sup>4</sup>, por falta de una investigación pronta, imparcial, exhaustiva y completa de denuncias de tortura; asunto *Ali Aarrass* (2014)<sup>5</sup>, por violación del artículo 7 del Pacto; asunto *Ángela González Carreño* (2014)<sup>6</sup>, por violación de varias disposiciones de la CEDAW.

Recordamos que el Tribunal Constitucional en su sentencia 240/2005, de 10 de octubre de 2005, dejó claro que el Comité de Derechos Humanos de la ONU, es un órgano que “*no tiene facultades jurisdiccionales (como claramente se deduce de la lectura de los arts. 41 y 42 del Pacto)*” y cuyos “*Dictámenes no pueden constituir la interpretación auténtica del Pacto [internacional de derechos civiles y políticos], dado que en ningún momento, ni el Pacto ni el Protocolo facultativo, le otorgan competencia*” (Fundamento Jurídico 6º.)

**Es necesaria, por tanto, la adopción de medidas concretas por el Gobierno español para que los Dictámenes del Comité (y por otros Comités de Tratado) sean implementados debidamente.** Pues bien, pese a ello, el Gobierno

---

1 Disponible en: <http://rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/08201c5eb8f9cc575704fe83b086d1ad44800c78.pdf>

<sup>2</sup> Comité CAT, *Sonko c. España*, Com. No 368/2008.

<sup>3</sup> Comité CAT, *Sodupe c. España*, Com. No 453/2011.

<sup>4</sup> Comité de Derechos Humanos, *Achabal Puertas c. España*, Com. No 1945/2010.

<sup>5</sup> Comité de Derechos Humanos, *Ali Aarrass c. España*, Com. No. 2008/2010.

<sup>6</sup> Comité CEDAW, *Ángela González Carreño c. España*, Com. No. 47/2012.

no ha adoptado todavía un Protocolo para dar cumplimiento a los dictámenes adoptados por los Comités de tratado de la ONU, tal y como ordenaba el I Plan de Derechos Humanos elaborado y aprobado en la anterior legislatura, lo que también demuestra la falta de voluntad del Gobierno de dar cumplimiento a las decisiones de éste y los restantes Comités.

Entendemos que el Estado español debería ser urgido a observar el compromiso adquirido en el I Plan de Derechos Humanos consistente en adoptar un Protocolo de actuación para dar cumplimiento a los Dictámenes y Recomendaciones de los distintos Comités de protección de los Derechos Humanos del sistema de Naciones Unidas, incluyendo pautas para tramitar las recomendaciones de dichos Comités con el objeto de proporcionar reparación adecuada a los interesados.

### **No discriminación e igualdad de derechos entre hombres y mujeres (arts. 2, 3 y 26)**

#### **Sobre las medidas tomadas para fortalecer el Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y la no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico** (*pregunta 2 del listado de cuestiones; párrafo 3 de las respuestas del Estado español*)

Como ya dijimos en nuestras aportaciones al Listado de Cuestiones, el ahora llamado Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica (antiguo Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato) no reúne los requisitos necesarios para ser una autoridad efectiva contra la discriminación. Este organismo no es independiente (depende del Ministerio de Sanidad, Asuntos Sociales e Igualdad), no tiene competencias ni para investigar ni para sancionar las quejas de discriminación por origen racial o étnico y, aunque entre sus miembros haya organizaciones de la sociedad civil, no se les permite llevar a los tribunales los casos de los que son conocedoras en su condición de Servicio de Atención a Víctimas de Discriminación Racial o Étnica. Es más, dicho servicio se encuentra en este momento paralizado, al haber concluido el plazo de la última subvención otorgada a las ONGs que lo gestionan sin que se haya concedido todavía una nueva subvención para que las organizaciones sigan gestionándolo. Por lo tanto, además de **no cumplir con los estándares para ser un mecanismo efectivo frente a la discriminación étnica**, podría decirse que en la actualidad el Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato es **completamente inoperativo**.

El Estado español debería ser instado a asegurar el correcto funcionamiento del Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica, adoptando además las medidas necesarias para garantizar la independencia del organismo y dotarle de competencias para investigar, sancionar y llevar ante los tribunales casos concretos de discriminación étnica.

#### **Sobre el progreso en la adopción del Segundo Plan de Derechos Humanos y sobre la fecha en que se pretende aprobar dicho plan** (*pregunta 3 del listado de cuestiones; párrafo 4 de las respuestas del Estado español*)

A lo largo de la sesión relativa al Examen Periódico Universal de España que tuvo lugar en enero de 2015, varios países trajeron a colación la necesidad de que España apruebe, sin dilación, el Segundo Plan de Derechos Humanos. Sin embargo, la delegación española se abstuvo de hacer comentario alguno en relación con esta recomendación.<sup>7</sup>

Como ya dijimos en nuestro Informe relativo a las Aportaciones para el Listado de Cuestiones, el Parlamento español dio en 2012 un mandato al Gobierno para aprobar el II Plan de Derechos Humanos, mandato que se reiteró en el año 2013. Pese a haber transcurrido más de dos años desde entonces, **el Gobierno no ha avanzado en la aprobación de este plan.**<sup>8</sup>

Entendemos que el Estado español debería ser urgido a aprobar, sin dilación, el Segundo Plan de Derechos Humanos.

**Sobre las medidas tomadas para poner fin a los controles policiales basados en perfiles raciales y étnicos, incluyendo la implementación de la Circular 2/2012 de la Dirección General de la Policía, y sobre las capacitaciones a los policiales y funcionarios encargados de la aplicación de la ley y sobre las medidas de concienciación para informar a las personas sobre sus derechos, en particular a los grupos a los que se suelen aplicar los perfiles** (*pregunta 3 del listado de cuestiones; párrafo 7 de las respuestas del Estado español*)

El Estado español no cita en sus respuestas ninguna medida adoptada a fin de implementar la Circular 2/2012, precisamente porque **nada se ha hecho en desarrollo de la mencionada directiva policial.** En cualquier caso, tal y como ya advertimos en nuestras aportaciones al Listado de Cuestiones, esta Circular, al ser una mera directiva policial, ha resultado ser insuficiente para erradicar el sesgo discriminatorio en los controles policiales.

En efecto, **la Defensora del Pueblo española ha continuado recibiendo quejas de controles de identidad racistas,** lo que le llevó a emitir una serie de recomendaciones al Cuerpo Nacional de Policía (recomendaciones todas ellas pendientes de implementación)<sup>9</sup>. Por su parte, el Relator Especial sobre Racismo de Naciones Unidas pudo constatar en su visita a España en enero de 2013 que la Circular 2/2012 no había sido efectiva<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Ver, Draft report of the Working Group on the Universal Periodic Review, A/HRC/WG.6/21/L.5, 23 January 2015.

<sup>8</sup> Según una noticia publicada en el diario Público.es el 4 de enero de 2015, el Gobierno paralizó la publicación del informe del Comité Técnico de Expertos designado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales para elaborar el informe previo que serviría de base para el II Plan de Derechos Humanos. Información disponible en <http://www.publico.es/politica/expertos-del-gobierno-denuncian-grandes.html>

<sup>9</sup> Pueden consultarse las recomendaciones de la Defensora del Pueblo, emitidas en mayo de 2013 y reiteradas en mayo de 2014, aquí: [http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/comunicacion-defensora-pueblo-20130510\\_0.pdf](http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/comunicacion-defensora-pueblo-20130510_0.pdf)

<sup>10</sup> El Informe del Sr. Mutuma Ruteere puede consultarse aquí: [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A-HRC-23-56-Add-2\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session23/A-HRC-23-56-Add-2_en.pdf)

Es más: una encuesta publicada en octubre de 2013 y analizada por la Universidad de Valencia documentó la **desproporcionalidad en lo que respecta a los controles policiales que afectan a las minorías**<sup>11</sup>. De los encuestados, un 60% de las personas gitanas, un 45% de los individuos con rasgos magrebíes, 39% de las personas con apariencia afro-latinoamericana y un 22% de las personas con apariencia andino-latinoamericana contestaron haber sido parados en los dos últimos años, algo que tan sólo ocurrió en el 6% de los casos entre las personas con rasgos caucásicos europeos.

La persistencia de los controles policiales por perfil étnico también ha sido constatada y documentada por grupos de la sociedad civil. En este sentido, cabe destacar el Informe publicado muy recientemente (en concreto, el 21 de mayo de 2015) por el colectivo basado en Madrid, Brigadas Vecinales de Observación de Derechos Humanos<sup>12</sup>. Este grupo, dedicado al monitoreo de las actuaciones de la policía a través de la labor de observación de los activistas, constató que entre noviembre de 2012 y octubre de 2014 (período analizado por el informe) **los controles de identidad arbitrarios guiados por la apariencia étnica de las personas persistieron**, pese a la Circular 2/2012.

Debe llamarse igualmente la atención del Comité sobre el **hostigamiento que están sufriendo estos activistas** por parte de las autoridades por su labor de monitoreo y observación de las actuaciones de la policía. Desde que iniciaron su labor se les ha impuesto 8 multas administrativas entre 300 y 501 euros cada una y cuatro activistas fueron imputadas penalmente (si bien absueltas en el Juicio Oral)<sup>13</sup>. Este hostigamiento, además de **vulnerar la presunción de inocencia y las libertades de reunión y de expresión** de las personas que forman parte de estas Brigadas Vecinales, son especialmente reprobables teniendo en cuenta que los datos obtenidos por éste colectivo vienen a cubrir una laguna importante habida cuenta de la opacidad existente en el Gobierno, al **no utilizarse mecanismos que permitan evaluar y medir** (y de este modo prevenir) **el sesgo discriminatorio** con el que actúan los agentes de las fuerzas de seguridad del Estado. Su labor, que tan sólo persigue que la policía española respete el principio de no discriminación, es por tanto esencial.

Asimismo, es necesario recalcar que tanto la Defensora del Pueblo como el Relator Especial sobre Racismo han recomendado a España la adopción de una serie de medidas que han demostrado ser eficaces en la prevención de estas prácticas discriminatorias, sin que por el Gobierno se haya implementado ninguna de ellas. Es más, la tramitación de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana recientemente aprobada suponía una oportunidad histórica para establecer garantías legales contra este tipo de controles e implementar medidas efectivas para su erradicación, y el partido político en el gobierno ha

---

<sup>11</sup> El informe está disponible en el siguiente enlace: [http://www.uv.es/garciaj/pub/2013\\_perfil\\_etnico.pdf](http://www.uv.es/garciaj/pub/2013_perfil_etnico.pdf)

<sup>12</sup> Ver Brigadas Vecinales de Observación de Derechos Humanos, "Persecución y acoso policial. La persistencia de los controles de identidad por perfil étnico", mayo de 2015. Disponible en: <http://brigadasvecinales.org/wp-content/uploads/2015/05/Tercer-informe-BVODH.pdf>

<sup>13</sup> Brigadas Vecinales de Observación de Derechos Humanos, *doc. cit.*, págs. 41-42.

desaprovechado esta oportunidad, pues la norma aprobada omite la incorporación de tales medidas<sup>14</sup>.

El Estado español debería ser instado, en consonancia con el Dictamen de éste Comité dictado en el asunto de Rosalind Williams contra España, así como con lo ya recomendado por la Defensora del Pueblo y el Relator Especial sobre Racismo de Naciones Unidas a fin de erradicar el uso de perfiles étnicos por parte de la policía, a (i) establecer por ley una definición del uso de perfiles étnicos como una de las prácticas policiales discriminatorias prohibidas así como el requerimiento de una verdadera sospecha razonable como requisito previo para la realización de un control policial; (ii) introducir formularios de identificación en los controles policiales; (iii) establecer un mecanismo independiente de revisión de las actuaciones policiales; (iv) promover en todos los cuerpos de policía españoles, el reclutamiento de agentes pertenecientes a minorías; (v) mejorar la formación práctica en cuanto a la manera en la que han de practicarse las identificaciones y cacheos con sospecha razonable y sin sesgo discriminatorio; y (vi) poner en marcha iniciativas de acercamiento de las instituciones policiales con los distintos colectivos de la sociedad civil. También debería instarse a las autoridades españolas a abstenerse a poner trabas injustificadas a las iniciativas pacíficas de la sociedad civil de monitoreo de la actividad de la Policía.

### **Derecho a la vida, prohibición de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes y lucha contra la impunidad (arts. 2, 6 y 7)**

**Sobre la manera en que se garantiza el acceso al aborto y sobre las medidas adoptadas para informar adecuadamente a las mujeres sobre los métodos de contracepción y para evitar embarazos no deseados, así como para promover la educación sobre salud sexual y reproductiva de los adolescentes (pregunta 5 del listado de cuestiones; párrafos 13 a 15 de las respuestas del Estado español)**

El Estado español omite referirse al intento de retroceder en los derechos sexuales y reproductivos que tuvo lugar el año pasado. El Consejo de Ministros aprobó el 20 de diciembre de 2013 un Anteproyecto de Ley Orgánica para la Protección de la Vida del Concebido y de los Derechos de la Mujer Embarazada. El Anteproyecto suponía un retroceso respecto de la Ley 2/2010, de 3 de marzo, de Salud Sexual y Reproductiva y de la Interrupción Voluntaria del Embarazo pues, entre otras cuestiones, pretendía retomar el sistema de supuestos en los que se basaba la Ley del Aborto de 1985.<sup>15</sup> El Relator Especial de la ONU contra la Tortura

<sup>14</sup> Ver, Rights International Spain, Debates Jurídicos: “Uso de perfiles étnicos por parte de la policía en España: una oportunidad histórica de erradicarlos”, 22 de mayo de 2014, disponible en <http://rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/f00d61372db0a53e6556d0da6232ecdb90c2aa3.pdf>.

<sup>15</sup> Ver Rights International Spain, Serie Análisis Jurídicos – Principio de Legalidad: “La Reforma del Aborto a la luz del Derecho Internacional: El Anteproyecto de Ley no cumple con los estándares internacionales”, marzo 2014, disponible en: <http://rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/8d664cf94a156e877fc599fa21fcca604a8fca8b.pdf>

Asimismo, Aportaciones para el Listado de Cuestiones relativas al VI Informe Periódico – España, páginas 6, 28-30, disponible en:

remitió el 28 de julio de 2014 al Estado español una carta de alegaciones relativas al Anteproyecto, “*el cual **limitaría el acceso al aborto para las mujeres y niñas en España.**”* Ante la falta de respuesta por parte del Estado español “*que indique lo contrario, el Relator concluye que el Gobierno de España, al no garantizar a las mujeres y niñas el más alto nivel posible de salud al **imponer ciertos requisitos que funcionarían como obstáculos para la realización del aborto es responsable por sus sufrimientos físicos y mentales en los que esta medida pueda derivar y ha violado sus derechos a no ser torturadas o sometidas a tratos crueles, inhumanos o degradantes como afirman los artículos 1 y 16 del CAT.**”*<sup>16</sup>

El Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la Discriminación contra la Mujer en la legislación y en la práctica visitó España en diciembre 2014 y concluyó que “*El Grupo de Expertas reconoce que el **anteproyecto de ley de 2013, por el cual se restringe el derecho al aborto establecido en la Ley Orgánica 2/2010 sobre la salud sexual y reproductiva y el aborto, fue retirado a la luz de la oposición popular. (...) Somos conscientes de que una nueva propuesta legislativa puede ser presentada ante el Parlamento, en la cual las niñas de 16 y 17 años deberán obtener el consentimiento de los padres para poder abortar, en lugar de la notificación a uno de los padres, a menos que esta circunstancia pueda suponer un claro y grave peligro de violencia doméstica. Esta medida restringirá aún más el acceso de las niñas a un aborto seguro y legal, y la carga de la prueba recaerá en las niñas que al notificar la situación a los padres podrán verse expuestas a un riesgo. Consideraciones similares se aplican a las niñas menores de 16 años, que en la actualidad no pueden acceder a un aborto legal sin el consentimiento parental.**”*<sup>17</sup>

Efectivamente, el Anteproyecto de Ley fue retirado en septiembre de 2014, si bien en febrero de 2015, esta vez mediante una Proposición de Ley Orgánica para reforzar la protección de las menores y mujeres con capacidad modificada judicialmente en la interrupción del embarazo, presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Popular directamente en el Congreso, se insiste en reformar la Ley 2/2010 a la que hace referencia el Estado en sus respuestas al Comité.<sup>18</sup> Dicha reforma supone una grave amenaza para la salud y los derechos sexuales y reproductivos de las jóvenes y crearía barreras injustificadas para acceder a abortos legales y seguros de las mujeres de 16 y 17 años.

La Proposición de Ley exige el **consentimiento expreso de los representantes legales para todas las jóvenes de 16 y 17 años** que decidan interrumpir un embarazo no deseado. Los conflictos que surjan en cuanto a la prestación del consentimiento se resolverán de conformidad con lo dispuesto en el Código Civil, por lo que la decisión última estaría en manos del juez. La legislación actualmente vigente en España establece que las menores de 16 y 17 años deben

---

<http://rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/08201c5eb8f9cc575704fe83b086d1ad44800c78.pdf>

<sup>16</sup> Observations on communications transmitted to Governments and replies received, A/HRC/28/68/Add.1, 6 de marzo de 2015, párrs. 498-6, pág. 83.

<sup>17</sup> Comunicado tras visita a España, disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15444&LangID=S>

<sup>18</sup> Disponible en: [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/B/BOCG-10-B-219-1.PDF#page=1](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/B/BOCG-10-B-219-1.PDF#page=1)

*informar* a sus representantes legales, padre o madre, personas con patria potestad o tutores *pero no exige el consentimiento expreso de los mismos*. Asimismo, la legislación establece una excepción importante: una menor de 16 o 17 años no está obligada a informar de su decisión “*cuando la menor alegue que esto le provocará un conflicto grave, manifestado en el peligro cierto de violencia intrafamiliar, amenazas, coacciones, malos tratos, o se produzca una situación de desarraigo o desamparo*”. La nueva Proposición de Ley elimina esta posibilidad que tiene por objetivo proteger a aquellas mujeres jóvenes que se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad.

En 2014, **el 3,6% del total de los abortos en España** fueron realizados por jóvenes de entre 16 y 17 años. Un 12,38% de ellas – 400 mujeres – no informó a sus progenitores, debido a las siguientes razones: desamparo familiar, familias desestructuradas, progenitores en prisión, riesgo de sufrir malos tratos, mujeres emancipadas que residen en el país sin sus padres, enfermedad paterna/materna invalidante, padres abiertamente contrarios al aborto.<sup>19</sup> La eliminación de la posibilidad que ofrece la actual ley de no informar a los progenitores si puede generar un conflicto grave – incluyendo violencia y malos tratos – conlleva riesgos evidentes para la salud física y mental de las mujeres jóvenes. Tendrá un impacto desproporcionado en aquellas jóvenes que ya se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y que pueden verse obligadas a llevar a término un embarazo no deseado o a practicar un aborto inseguro.

El Comité de los Derechos del Niño de la ONU ha señalado en su Observación General nº 4 y Observación General nº 15 que los menores deben poder acceder a servicios de salud sexual y reproductiva sin consentimiento de los padres de acuerdo con su capacidad evolutiva. Concretamente, el Comité instó a los estados a permitir “*que los niños accedan a someterse a determinados tratamientos e intervenciones médicos sin el permiso de un progenitor, cuidador o tutor, como... servicios de salud sexual y reproductiva, con inclusión de aborto en condiciones de seguridad.*”<sup>20</sup> El Comité ha recalcado la “*importancia creciente, a medida que aumentan la capacidad y la madurez*” del “*derecho a controlar la propia salud y el propio cuerpo, incluida la libertad sexual y reproductiva para adoptar decisiones responsables.*”<sup>21</sup>

La proposición de Ley afecta los derechos de autonomía corporal y a la privacidad y confidencialidad de jóvenes menores de 18 años, negando a menores de 16 y 17 años en España su derecho a tomar decisiones independientes acerca de su salud sexual y reproductiva, y poniendo gravemente en riesgo el cumplimiento de otros derechos fundamentales. Las normas internacionales de derechos humanos reconocen que la posibilidad de acceder a abortos legales y

---

<sup>19</sup> Ver carta conjunta enviada al Portavoz del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, disponible en: <http://rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/6eef57a78314ac570c6f8a8dcde276eb6c1af82d.pdf>

<sup>20</sup> Committee on the Rights of the Child (CRC), General Comment No. 15 on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health (art. 24), UN Doc. CRC/C/GC/15, para. 31.

<sup>21</sup> CRC, General Comment No. 15, para. 24.

seguros es fundamental para el goce y ejercicio efectivos de los derechos humanos por parte de mujeres y jóvenes, incluyendo el derecho a la vida, a no ser discriminadas y a la igualdad, a la salud y a la privacidad.

Entendemos que el Comité debería instar al Estado español a adoptar todas las medidas requeridas para asegurar que las mujeres (también aquellas jóvenes de entre 16 y 18 años) tengan acceso gratuito, con toda la información necesaria, a servicios de aborto seguros y legales, sin prejuicios ni barreras injustificadas, así como al acceso a anticonceptivos asequibles y servicios de apoyo para las mujeres, como elementos del ejercicio de los derechos reproductivos y otros derechos humanos de las mujeres.

Por último, también queremos poner de relieve que la forma elegida para introducir la reforma propuesta, tan importante para los derechos humanos de las mujeres –mediante una Proposición de Ley al Congreso - obstaculiza toda participación significativa de la sociedad civil en el debate, impide recabar los informes preceptivos así como evaluar el impacto de la reforma en materia de derechos humanos.

**Sobre las medidas adoptadas para prevenir, investigar y sancionar los abusos y violaciones de derechos humanos cometidos por policías, los mecanismos de supervisión de la policía y la concesión de indultos a agentes condenados por delitos de tortura** (*pregunta 6 del listado de cuestiones; párrafos 16 a 19 de las respuestas del Estado español*)

En relación con la respuesta dada por el Estado español en el párrafo 16, valga recordar que recientemente el Comité contra la Tortura, en sus observaciones finales tras la revisión del VI informe periódico, ha expresado **preocupación por el uso excesivo de la fuerza** por los agentes del orden en el contexto de protestas, en Ceuta y Melilla así como por **actos de tortura y malos tratos durante el régimen de incomunicación**<sup>22</sup>. El Comité CAT también ha expresado preocupación en relación con la **formación de los agentes del orden** y ha recomendado al Estado español “*seguir reforzando y ampliando sus programas de capacitación con el fin de que el conjunto de funcionarios públicos, incluidas las fuerzas del orden (...) conozcan bien las disposiciones de la Convención (...). Dichos funcionarios deberían recibir capacitación específica sobre (...) la utilización del material policial y antidisturbios y el uso de la fuerza de forma adecuada, y únicamente de manera excepcional y proporcionada*”<sup>23</sup>

En cuanto a la tipificación del **delito de tortura** en el Código Penal, el Estado español ha desaprovechado la oportunidad que le brindaba la extensa reforma al

---

<sup>22</sup> Comité contra la Tortura, Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España, Versión Avanzada no editada, 15 de mayo de 2016, párrs. 18 y 19, disponible en [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/ESP/CAT\\_C\\_ESP\\_CO\\_6\\_20489\\_S.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/ESP/CAT_C_ESP_CO_6_20489_S.pdf)

<sup>23</sup> *Ídem*, párr. 23.

Código Penal<sup>24</sup> para incorporar los **elementos del artículo 1 de la Convención contra la Tortura** en el **delito de tortura** que se tipifica en el artículo 174<sup>25</sup>. El Comité contra la Tortura ha tenido que volver a reiterar su recomendación “*y urge al Estado parte a que considere armonizar el contenido del artículo 174 del Código Penal con lo dispuesto en el artículo 1 de la Convención. Asimismo, el Estado parte debería velar también por que los delitos de tortura se castiguen con penas adecuadas que tengan en cuenta su gravedad, de conformidad con lo establecido en el párrafo 2 del artículo 4 de la Convención*”.<sup>26</sup> El Comité CAT también se ha visto obligado a reiterar su anterior recomendación, instando a España “*a velar por que los actos de tortura no queden sujetos a ningún régimen de prescripción*” y “*no sean crímenes sujetos a amnistía*”.<sup>27</sup>

Asimismo, y en relación con el mecanismo de supervisión de la policía, la respuesta del Estado español se centra en el régimen disciplinario. Según el Comité para la Prevención de la Tortura del Consejo de Europa (CPT), las investigaciones de denuncias de malos tratos por los **mecanismos internos disciplinarios existentes dentro de la Guardia Civil y de la Policía Nacional no pueden ser calificadas como independientes e imparciales**<sup>28</sup>. El CPT ha concluido que la potencial contribución de estos expedientes disciplinarios internos de la Guardia Civil y de la Policía Nacional a la prevención de malos tratos a personas detenidas por parte de agentes de esos cuerpos “*es, en el mejor de los casos, limitado*”<sup>29</sup>. Otro problema que ha identificado el CPT en relación con los expedientes disciplinarios, es que éstos tan sólo pueden concluirse una vez haya recaído sentencia en el proceso penal. Como los procesos penales pueden tardar años, esto en gran medida pone en peligro la eficacia de tales procedimiento internos<sup>30</sup>. Es igualmente alarmante que las denuncias contra agentes del orden procesadas por las autoridades judiciales raramente dan lugar a investigaciones internas o son objeto de acción disciplinaria, como también ha documentado el CPT<sup>31</sup>.

---

<sup>24</sup> Ver Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal: <https://www.boe.es/boe/dias/2015/03/31/pdfs/BOE-A-2015-3439.pdf>

<sup>25</sup> Para más detalle, ver Rights International Spain, “Recomendaciones dirigidas al Senado a propósito del Proyecto de Ley de reforma del Código Penal”, febrero de 2015, páginas 1-2, disponible en: <http://www.rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/4eeb2abaed0f5083131266b87fd8a3e3302f08c5.pdf>

<sup>26</sup> Comité contra la Tortura, Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España, Versión Avanzada no editada, *doc. cit.*, párr. 8.

<sup>27</sup> *Ídem*, párrs. 9 y 15.

<sup>28</sup> CPT/Inf (2003) 22, párrs. 27 a 30. Disponible en: <http://www.cpt.coe.int/documents/esp/2003-22-inf-eng.htm>

<sup>29</sup> *Ídem*, párr. 33. En la respuesta del Gobierno español al CPT se afirmó que los mecanismos existentes son plenamente adecuados. En opinión del CPT, “*esta posición es insostenible*”. CPT/Inf (2007) 28, párr. 16. El Relator Especial de la ONU sobre la cuestión de la tortura también ha expresado sus dudas sobre la imparcialidad e independencia de los mecanismos internos de exigencia de responsabilidad a los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad. Ver su informe tras la visita a España, Doc. ONU E/CN.4/2004/56/Add.2, párr. 59

<sup>30</sup> CPT/Inf (2003) 22, *doc. cit.*, párr. 31.

<sup>31</sup> *Ídem*.

Debemos insistir en que en el Estado español, **no existe**, para ninguno de los cuerpos policiales, **un verdadero mecanismo independiente e imparcial de revisión de las actuaciones policiales**. Es por ello que tanto el CPT<sup>32</sup> como otros organismos de defensa de los derechos humanos<sup>33</sup> han recomendado al Estado español la creación de un mecanismo completamente independiente con competencias para recibir denuncias de malos tratos por los agentes de hacer cumplir el orden. Este mecanismo debería tener la capacidad de iniciar las investigaciones de las denuncias de malos tratos contra los agentes así como de remitir casos a las autoridades judiciales, competentes a su vez de decidir si se emprenden acciones penales.

Finalmente, y en relación con la **concesión de indultos**, garantizar en la práctica que las personas responsables de actos de tortura sean **debidamente sancionadas** es un elemento esencial del derecho a una **reparación completa**. Pues bien, sigue siendo un motivo de preocupación la práctica de conceder indultos por parte del Gobierno a miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en casos de torturas y malos tratos. Cabe recordar que en el asunto *Guridi contra España*<sup>34</sup>, el Comité CAT examinó un caso en el que los tribunales españoles condenaron a tres agentes de la Guardia Civil por torturas a más de cuatro años de prisión y al pago de una indemnización a la víctima. Los agentes fueron finalmente indultados tras el pago de la indemnización. A pesar del pago de la indemnización, el Comité CAT concluyó que el Estado español había violado el artículo 14 de la Convención (derecho de la víctima a reparación)<sup>35</sup>. El Comité CAT también consideró que la concesión de **indultos era incompatible con la obligación de castigar a los responsables con penas adecuadas** en las que se tenga en cuenta su gravedad (artículo 4 de la Convención).

El Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa ha mostrado preocupación por el hecho de que:<sup>36</sup>

---

<sup>32</sup> *Ídem*. Asimismo, CPT/Inf (2007) 28, párr. 16.

<sup>33</sup> El Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa también ha instado a España a que establezca “un mecanismo independiente y eficaz de presentación de denuncias que abarque las acciones de todos los agentes encargados de hacer cumplir la ley”, pues se trata de un modo eficaz de “combatir la impunidad entre los miembros de las fuerzas del orden” – ver Informe del Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa tras su visita a España (2013), párr. 153. Por su parte, El Relator Especial de la ONU sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, en su informe tras su visita a España en 2013 también recomendó que “[l]a vigilancia de las faltas de conducta de la policía (...) mediante procesos disciplinarios internos debería complementarse con un mecanismo civil independiente” – ver Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Visita a España, Doc. A/HRC/23/56/Add.2, de 6 de junio de 2013, párr. 85.

<sup>34</sup> Comité contra la Tortura, *Kepa Urra Guridi contra España*, Comunicación individual No. 212/2002, U.N. Doc. CAT/C/34/D/212/2002, de mayo de 2005.

<sup>35</sup> También estableció que, en ese caso, España había violado los artículos 2 (impedir actos de tortura) y 4 (castigar con penas adecuadas a la gravedad). Según el Comité CAT, uno de los objetivos de la Convención es impedir que las personas que hayan cometido actos de tortura eludan su castigo. Además, el Comité CAT observó que, a pesar de la gravedad de las acusaciones que pesaban sobre ellos, los Guardias Civiles no fueron objeto de un procedimiento disciplinario mientras el proceso penal estaba en curso y ello (párr. 6.7).

<sup>36</sup> *Ídem*, párr. 138.

*“En febrero de 2012 el Gobierno decidió conceder un indulto parcial a cuatro de los cinco policías, reduciendo su pena de prisión a dos años, por lo que en la práctica quedaron exentos de cumplir la condena impuesta anteriormente por los tribunales. En mayo de 2012, la Audiencia de Barcelona revocó la decisión de indulto adoptada por el Gobierno, ordenando la reclusión inmediata de los cuatro convictos debido a la grave naturaleza de los delitos de que se les acusaba y a la necesidad de que no volvieran a producirse. No obstante, en noviembre de 2012, el Gobierno concedió por segunda vez un indulto a los cuatro policías, quienes en lugar de cumplir su pena de prisión tuvieron que pagar una multa de 7.200 euros.”*

Por último, en sus recientes observaciones finales al Estado español, el Comité CAT ha sido contundente al recomendar que se tomen medidas para asegurar que *“se enjuicie y castigue a los culpables con penas que tengan en cuenta la gravedad de los delitos y que en su **ordenamiento jurídico se disponga la prohibición de conceder indultos a las personas declaradas culpables del delito de tortura, en violación de la Convención**”*.<sup>37</sup>

Por lo tanto, entendemos que el Comité debería recomendar al Estado español (i) que se asegure que el artículo 174 del Código Penal se adecúe plenamente a la Convención contra la Tortura, considerando los actos de tortura como delitos internacionales graves, estableciendo penas acordes a su gravedad y garantizando que estos delitos no sean ni prescriptibles ni susceptibles de amnistía; (ii) que establezca un mecanismo independiente de supervisión y rendición de cuentas para todos los cuerpos de policía existentes, con competencias para examinar diligente y efectivamente las denuncias de malos tratos que se presenten, y a indicar a los cuerpos de policía las medidas que, en su caso, haya que adoptar para prevenir y erradicar la tortura y otros malos tratos; y (iii) que se garantice la justa reparación de las víctimas de tortura y otros malos tratos, incluyendo, entre otras medidas, el cese del otorgamiento de indultos por parte del Gobierno a los agentes condenados por torturas y otros malos tratos, la realización de investigaciones efectivas y prontas, el enjuiciamiento y castigo, así como la debida implementación y acatamiento de los Dictámenes emitidos por los Comités de Tratado en esta materia.

### **Sobre los malos tratos en los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) y el uso excesivo de la fuerza por parte de las autoridades migratorias (Pregunta 7 del Listado de Cuestiones; párrafos 20 y 21 de las respuestas del Estado español)**

En relación con los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE), el Estado español se limita a enumerar las denuncias penales tramitadas contra agentes de policía encargados de custodiar estos centros en 2013 y 2014 y a comentar sobre el recientemente aprobado Reglamento de Funcionamiento de los CIE. Pues bien, en relación con los procedimientos penales contra agentes, debe ponerse énfasis en la **dificultad que atraviesan las personas privadas de libertad para interponer denuncia** y, una vez interpuesta, para que el procedimiento pueda continuar habida cuenta de que en la mayoría de las ocasiones estas personas son

<sup>37</sup> Comité contra la Tortura, Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España, Versión Avanzada no editada, *doc. cit.*, párr. 19.

expulsadas antes de poder siquiera testificar ante el Juez. Ese criterio de las denuncias penales tramitadas y de su resultado no puede ser un factor indicativo de la situación real de estos centros. En efecto, la Coordinadora para la Prevención y Denuncia de la Tortura, englobada por muchas organizaciones que están muy presentes en los distintos CIE existentes en el territorio español, ha puesto énfasis en los malos tratos y torturas que se producen en el interior de estos centros, sin que en la gran mayoría de los casos se produzca una investigación debida, pues la víctima es expulsada antes de que pueda denunciar, o si llega a denunciar, el procedimiento acaba archivándose por no estar el denunciante en territorio español.

En cuanto al Reglamento de Funcionamiento de los CIE, aprobado finalmente en marzo de 2014 (año y medio después de la redacción del Informe del Estado y con cuatro años de retraso), y que el Gobierno presenta como un gran avance en los derechos de las personas internas, lo cierto es que presenta graves carencias. Este Reglamento no garantiza el derecho de los internos a comunicarse con sus familias, no regula debidamente el derecho a solicitar asilo, no garantiza la cobertura sanitaria las 24 horas del día, no asegura el derecho al secreto de las comunicaciones en las quejas que puedan elevarse a los Jueces de Control o a la Defensora del Pueblo, introduce la vigilancia con armas de fuego con carácter general, y establece la posibilidad –que no obligación– de usar cámaras en los centros. Por otro lado, se excluye del Reglamento las Salas de inadmisión de los aeropuertos, que están en un limbo legal y donde, tal y como ha constatado el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, se cometen muchas irregularidades como la privación de libertad durante más de 72 horas (plazo máximo permitido por la Ley de Extranjería).

Es más, la **deficiencias en este Reglamento fueron puestas de manifiesto recientemente por el propio Tribunal Supremo**: en respuesta a una demanda interpuesta por varias organizaciones de la sociedad civil, se declararon ilegales cuatro artículos del Reglamento<sup>38</sup>. En concreto, se anularon los artículos 7.3 párrafo 2 y 16.2 párrafo K por contradecir la Directiva de Retorno de la UE, que reconoce el derecho de las familias internadas en espera de expulsión a que se les facilite alojamiento separado que garantice un grado adecuado de intimidad; el artículo 21.3, por permitir más de un internamiento en un CIE por un mismo expediente de expulsión (lo cual prohíbe la Ley de Extranjería); y el 55.2 párrafo 1º del Reglamento porque permitía los registros personales incluso con desnudo integral.

En cualquier caso, debería destacarse que la **política de internamiento en CIE**, tal y como se practica en el Estado español (y al igual que en muchos otros países) para asegurar la ejecución de una orden de expulsión (esto es, una sanción administrativa dictada por la comisión de una infracción a la Ley de Extranjería),

---

<sup>38</sup> La Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de febrero de 2015 resolviendo el recurso ordinario contra el Real Decreto 162/2014 por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento y de Régimen Interior de los Centros de Internamiento de Extranjeros, interpuesto por la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía, la Federación de asociaciones de SOS Racismo del Estado Español, y la Federación Andalucía Acoge puede consultarse en: <http://www.abogacia.es/wp-content/uploads/2015/03/sentencia-reglamento-Cies.pdf>

de personas que no han cometido delito alguno, **es desproporcionada y discriminatoria, y por tanto debería ser abolida**. Desde diversos organismos internacionales se ha apuntado a medidas alternativas y menos gravosas que la detención de migrantes (y, en muchos casos, igualmente efectivas), tales como “*la notificación periódica a las autoridades, la libertad bajo fianza o la permanencia en centros abiertos o en un lugar designado*”<sup>39</sup>; o bien “*condiciones de comparecencia o vigilancia; el depósito de una garantía financiera*”<sup>40</sup>; y hasta la custodia y supervisión por parte de individuos, miembros de la familia, organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones religiosas, u otros; la entrega de documentos de viaje y otros; o la vigilancia electrónica<sup>41</sup>.

De hecho, la **existencia de medidas alternativas** justifica que la detención de personas en el marco de los procedimientos de expulsión sea erradicada y sustituida por tales medidas, pues entendemos que, además de cometerse muchas violaciones de derechos humanos en el interior de los centros de detención, tales políticas vulneran el principio de no discriminación. Las tres condiciones para considerar una diferenciación como no discriminatoria son (i) la objetividad y razonabilidad de los criterios para establecer tal diferenciación; (ii) la legitimidad y licitud, conforme al Derecho Internacional, del objetivo perseguido; y (iii) la relación de proporcionalidad entre los medios empleados y el objetivo perseguido. Pues bien, es cierto que las políticas de detención preventiva de migrantes en condición administrativa irregular constituyen un trato diferenciado que afectan a un colectivo objetivo de personas (las extranjeras) atendiendo a un objetivo lícito y legítimo, como lo es el derecho de los Estados a regular las migraciones, derecho que se deriva del principio de igual soberanía de los Estados. Sin embargo, la relación entre el medio empleado (privación de libertad por la comisión de un ilícito administrativo) y el objetivo perseguido (regulación de las migraciones y control de las fronteras), no puede considerarse proporcional porque existen medidas alternativas menos coercitivas y eficaces para lograr el fin perseguido.

De hecho, **diversos mecanismos de Naciones Unidas se han pronunciado en términos muy parecidos**. En palabras del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria tras reconocer “*el derecho soberano de los Estados a reglamentar la migración*”, “*la detención de inmigrantes debería suprimirse gradualmente*” toda vez que “[l]os migrantes en situación irregular no han cometido ningún delito”<sup>42</sup>. De hecho, es práctica habitual de este Grupo de Trabajo recordar a los Estados en sus opiniones individuales que “*los migrantes en situación irregular no deberían ser detenidos*”<sup>43</sup>. Por su parte, el Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes considera que “[l]os Estados no deberían privar a los inmigrantes de su

---

<sup>39</sup> Doc. A/HRC/13/30, Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de 18 de enero de 2010, párrafo 65.

<sup>40</sup> Doc. A/65/222, Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes - 3 de agosto de 2010, párrafo 94.

<sup>41</sup> Resolución 1707 (2010) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, párrafo 9.3.4.

<sup>42</sup> Doc. A/HRC/13/30, Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de 18 de enero de 2010, párrafo 58.

<sup>43</sup> Opinion No. 29/2009 (Lebanon), report of the Working Group on Arbitrary Detention, Addendum, Opinions adopted by the Working Group on Arbitrary Detention (2011), pp. 33 –36.

*derecho a la libertad en razón de su situación de inmigración*<sup>44</sup>, y les ha instado *“considerar progresivamente abolir la detención administrativa de migrantes”*<sup>45</sup>.

Convendría, por tanto, que el Estado español fuese instado a abolir las políticas de internamiento preventivo de migrantes en Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) para el aseguramiento de su expulsión, cuando tal medida se haya dictado en el seno de un procedimiento (administrativo) de extranjería. Entre tanto, debería revisarse el Reglamento de Funcionamiento CIE para introducir mecanismos que garanticen el bienestar y los derechos de las personas privadas de libertad en tales centros y que prevengan las torturas y otros malos tratos en el interior de estos centros.

### **Sobre la Ley de Seguridad Privada y su compatibilidad con las Disposiciones del Pacto** (*Pregunta 8 del listado de cuestiones; párrafo 22 de las respuestas del Estado español*)

Insistimos en que la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada que entró en vigor el 4 de junio de 2014<sup>46</sup>, **no contempla ninguna previsión en materia de derechos humanos**<sup>47</sup>: ni formación en derechos humanos para los prestadores de servicios de seguridad privada ni la creación de un mecanismo nacional independiente de rendición de cuentas que supervise las actividades de los mismos. Todo ello nos preocupa porque podrá suponer un aumento de inseguridad y entrañar un riesgo mayor de violaciones de derechos humanos socavando gravemente el estado de Derecho, habida cuenta además del incremento en las funciones de estos agentes privados que ha supuesto la nueva ley. Una ley de este calibre no puede entrar en vigor sin que las salvaguardias frente a los abusos estén en marcha.

El Estado español no ha aprovechado la oportunidad, al regular las actividades de los agentes privados por medio de esta nueva ley, para incorporar mecanismos de supervisión de las actividades de las empresas privadas a través del establecimiento de un órgano independiente de rendición de cuentas, tal y como establecen los estándares internacionales de derechos humanos.

El Estado español debería ser instado a asegurar la formación para los agentes privados en materia de derechos humanos y a establecer un mecanismo independiente de rendición de cuentas que supervise las actividades de tales agentes.

### **Sobre los obstáculos legales para asegurar que se investigue, se enjuicie y se sancione a los responsables por violaciones a los derechos humanos del**

<sup>44</sup> Doc. A/65/222, Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes - 3 de agosto de 2010, párrafo 85.

<sup>45</sup> DOC. A/HRC/20/24, Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, 12 de abril de 2012, párrafo 72.

<sup>46</sup> Disponible en <http://www.boe.es/boe/dias/2014/04/05/pdfs/BOE-A-2014-3649.pdf>

<sup>47</sup> Ver, entre otros, “Derechos Humanos y el proyecto de Ley de Seguridad Privada”, disponible en: [http://www.eldiario.es/agendapublica/impacto\\_social/seguridad-privada-Espana-Derechos-Humanos\\_0\\_227477945.html](http://www.eldiario.es/agendapublica/impacto_social/seguridad-privada-Espana-Derechos-Humanos_0_227477945.html)

**pasado, en particular los delitos de tortura, desapariciones forzadas y ejecuciones sumarias** (*Pregunta 10 del Listado de Cuestiones; párrafo 24 de las respuestas del Estado español*).

En relación con esta cuestión, valga recordar la afirmación del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias en su informe tras la visita a España, *“no hay ninguna investigación judicial efectiva en contra de una persona determinada en curso, ni hay persona alguna condenada por las desapariciones durante la Guerra Civil y la dictadura”*.<sup>48</sup> El Grupo de Trabajo mostró preocupación por el hecho de que *“cuando se procura proceder a realizar una excavación y exhumación de una fosa común o de algún lugar donde presuntamente podrían estar enterradas personas desaparecidas, los jueces, fiscales o policías no se personan en el lugar, con el argumento de que ello no formaría parte de una investigación penal. Esta decisión constituye una omisión grave de parte de las autoridades judiciales y de procuración de justicia de investigar de oficio la potencial comisión de cualquier delito y especialmente una desaparición forzada. De hecho, en la mayor parte de los casos, las denuncias se archivarían de plano sin ningún tipo de actuación judicial.”*<sup>49</sup> El Relator Especial para la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición también ha señalado algunas contradicciones relativas a las argumentaciones e interpretaciones según las cuales *“la vía de la investigación penal no es un cauce adecuado para hacer efectivo el derecho a la verdad”*.<sup>50</sup>

Asimismo, tal y como ha puesto de relieve el Relator Especial sobre la cuestión de la tortura, una investigación completa e imparcial que busque la verdad y el reconocimiento de los hechos, unido al enjuiciamiento y castigo de los responsables, es el medio más eficaz para obtener reparación y justicia y suele proporcionar una mayor satisfacción a las víctimas<sup>51</sup>. Los propios procesos penales sirven, por tanto, no sólo para establecer la verdad, sino que abren el camino para otras formas de reparación.

El Estado español **insiste en justificar la vigencia de la Ley de Amnistía**, tal y como ya ha hecho en otros foros, haciendo mención al contexto histórico en el que se aprobó y al consenso que se alcanzó en aquél momento. Reiteramos que la interpretación que hace el Gobierno de la Ley de Amnistía supone negar la misma existencia del Derecho Internacional, pues equivale a sostener que toda medida legislativa aprobada con un apoyo más o menos amplio, por unos motivos u otros, y por un Parlamento democrático, siempre y automáticamente sería internacionalmente “lícita”, aunque su contenido incurriera en contradicción flagrante con las obligaciones internacionales del Estado. Es más, este

---

<sup>48</sup> Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, Adición - Misión a España, A/HRC/27/49/Add.1, 2 de julio de 2014, párr. 37.

<sup>49</sup> *Ídem*, párr. 46.

<sup>50</sup> Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff - Misión a España, A/HRC/27/56/Add.1, 22 de julio de 2014, párrs. 76 a 82.

<sup>51</sup> Informe del Relator Especial sobre la cuestión de la tortura, Implementación de la Resolución de la Asamblea General 60/251 de 15 de marzo de 2006, titulada “Consejo de Derechos Humanos”, Doc. A/HRC/4/33, de 15 de enero de 2007, párrs. 64 y 65.

posicionamiento choca con las observaciones y recomendaciones realizadas a España por varios mecanismos de protección de derechos humanos de Naciones Unidas, como son el Comité contra la Desaparición Forzada<sup>52</sup>, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias<sup>53</sup> y el Relator Especial para la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición<sup>54</sup>. Todos estos mecanismos han puesto en entredicho la vigencia de la Ley de Amnistía (el Grupo de Trabajo y el Relator Especial han llegado a pedir que se deje sin efecto, al igual que el Comité al que nos dirigimos), instando a una interpretación de la normativa española acorde con el derecho internacional. Recientemente, el Comité contra la Tortura en sus observaciones finales al Estado español ha vuelto a recomendar que se adopten *“medidas necesarias legislativas y de otra índole para asegurar que los actos de tortura, incluidas las desapariciones forzadas, no sean crímenes sujetos a amnistía o prescripción, y que esta prohibición se cumpla escrupulosamente en la práctica”*.<sup>55</sup>

El Estado español se refiere a la imprescriptibilidad de los delitos de lesa humanidad, el genocidio y los delitos contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado que reconoce el vigente Código Penal. Ahora bien, recordemos que el problema en lo que aquí nos ocupa es que, para los tribunales españoles (incluido el Tribunal Supremo) los delitos cometidos durante la Guerra Civil y el franquismo no pueden ser considerados “crímenes contra la humanidad”. Según el Tribunal Supremo, porque “el cuerpo normativo que conformaba la legalidad penal internacional no estaba vigente al tiempo de la comisión de los hechos”. Ello conlleva rechazar toda posibilidad de investigación y control judicial.

Por último, cabe recordar que el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias y el Relator Especial para la promoción de la Verdad, la Justicia, la Reparación y las Garantías de no Repetición, en los respectivos informes tras sus visitas a España, expresaron **preocupaciones en torno a la colaboración por parte de España con la justicia de otros estados**; en particular la argentina, donde se **encuentra abierta una investigación por los crímenes de derecho internacional cometidos durante la Guerra Civil y el franquismo**. El Grupo de Trabajo, por su parte, destacó que diversas fuentes le informaron *“que no siempre las autoridades habrían cooperado adecuadamente con la justicia argentina”* y el Relator recordó *“la obligación internacional del Estado de extraditar o juzgar y que sólo podrá denegarse la extradición de los acusados si la justicia española inicia las investigaciones y juzga a los responsables”*.<sup>56</sup>

---

<sup>52</sup> Observaciones finales sobre el informe presentado por España en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención, 12 de diciembre de 2013, CED /C/ESP/CO/1.

<sup>53</sup> Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, *doc. cit.*.

<sup>54</sup> Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff, *doc. cit.*

<sup>55</sup> Comité contra la Tortura, Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España, Versión Avanzada no editada, *doc. cit.*, párr. 15.

<sup>56</sup> Informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, *doc. cit.*, párr. 50; e Informe del Relator Especial para la promoción de la Verdad, la Justicia, la Reparación y las Garantías de no Repetición, *doc. cit.*, párr. 89.

En septiembre de 2013, la **justicia argentina solicitó la cooperación del Estado español para la extradición** de José Muñecas Aguilar y Juan Antonio González Pacheco, **acusados de haber cometido torturas**. El 25 de abril de 2014, la Audiencia Nacional decidió no acceder a la solicitud de extradición del presunto torturador, Jesús Muñecas Aguilar y el día 30 denegó también la extradición de Antonio González Pacheco.

La justicia argentina volvió a solicitar en noviembre de 2014, con fines de extradición, la detención de veinte ciudadanos españoles por crímenes internacionales durante el régimen franquista (años 70). El Consejo de Ministros, el 13 de marzo de 2015, acordó decretar “la no continuación de procedimientos de extradición pasiva, solicitadas por las autoridades argentinas” entre otros motivos, por extinción de la responsabilidad penal. A raíz de esta decisión, cuatro mecanismos de protección de los derechos humanos de la ONU han recordado que “*el Estado español está obligado a extraditar a los responsables de violaciones graves de los derechos humanos, mientras no se tomen medidas para garantizar el acceso a la justicia y el derecho a la verdad de las víctimas ante las instancias legales españolas*” y que “*en particular, el Estado español no puede escudarse en los principios de prescripción y extinción de la responsabilidad penal para no extraditar, o juzgar, a los responsables de violaciones graves de los derechos humanos*”.<sup>57</sup>

El Comité debería reiterar su recomendación hecha en 2008, instándola a (a) considerar la derogación de la Ley de Amnistía de 1977; (b) tomar las medidas legislativas necesarias para garantizar el reconocimiento de la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad por los tribunales nacionales; (c) prever la creación de una comisión de expertos independientes encargada de restablecer la verdad histórica sobre las violaciones de los derechos humanos cometidas durante la guerra civil y la dictadura, y (d) permitir que las familias identifiquen y exhumen los cuerpos de las víctimas y, en su caso, indemnizarlas. Asimismo, debería instar al Estado español a cooperar plenamente con la justicia de otros Estados y no poner trabas a la extradición de personas procesadas en otros países por haber cometido graves violaciones de derechos humanos, incluidos actos de tortura, que por su naturaleza son imprescriptibles y no susceptibles de amnistía, como los que se investigan en la actualidad por parte de la justicia Argentina.

### **Sobre los avances en la lucha contra la violencia de género** (*pregunta 11 del listado; párrafos 25 a 31 de las respuestas del Estado español*)

Pese a las distintas medidas de lucha contra la violencia de género que se reflejan en las respuestas del Estado español, reiteramos que las organizaciones que prestan asistencia a las víctimas de violencia de género han alertado sobre la **merma en la calidad y la cantidad de los servicios públicos de atención integral a estas mujeres** debido a las medidas de austeridad y los recortes

<sup>57</sup> Ver el comunicado, disponible en : <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15765&LangID=S>; así como comunicación de Rights International Spain dirigida a la ONU denunciando la denegación de las extradiciones, disponible en: <http://rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/263038376c166ca91ef7c29e7160733e5cbf5500.pdf>

realizados desde el inicio de la crisis económica. Por otro lado, conviene destacar la laguna existente en la normativa al no considerar como violencia de género la violencia sexual y otras agresiones machistas que se producen cuando no hay una relación de pareja entre el agresor y la víctima.

En el informe del Estado español se explican las **medidas de protección de las mujeres migrantes** en situación administrativa irregular que denuncien violencia de género, evitando que se abra un procedimiento de expulsión mientras el procedimiento penal contra el agresor o los tratantes se dilucida. Ahora bien, **el resto de los delitos, no tipificados como violencia de género, quedan fuera de estas medidas de protección**, lo que conlleva que cualquier persona migrante en situación administrativa irregular que denuncie tales delitos (como puede ser una violación perpetrada por alguien que no sea pareja o ex pareja de la víctima), corren el riesgo de ser expulsadas de España en el momento en el que su situación administrativa sea descubierta por la policía.

Entendemos que el Estado español debería ser instado a (i) dotar de recursos suficientes a los servicios de atención jurídica, psicológica y social a las mujeres víctima de violencia de género; (ii) asegurar que las mujeres migrantes en situación irregular que denuncien delitos de violencia sexual no sean expulsadas.

### **Derecho a la libertad y seguridad personal, derechos de las personas privadas de libertad y juicio justo y garantías procesales (arts. 9, 10 y 14)**

**Sobre las medidas tomadas para suprimir el régimen de incomunicación** (*pregunta 13 del listado de cuestiones; párrafos 35 y 36 de las respuestas del Estado español*).

El Estado español **no ha tomado medida alguna en estos últimos años para mejorar las salvaguardias de las personas en régimen de incomunicación**, y mucho menos para erradicar esta medida, tal y como recomendó este Comité al Estado español en 2008 (párrafo 14, Observaciones Finales). Es más, el régimen de incomunicación que se contempla en el proyecto de reforma a la Ley de Enjuiciamiento Criminal<sup>58</sup> -y cuya aprobación tendrá lugar a lo largo de este año- no mejora la normativa actual y sigue suscitando muchas preocupaciones.

La reforma mantiene el régimen de incomunicación en las instrucciones de determinados delitos (ver nueva redacción del artículo 527); incomunicación que seguirá pudiendo mantenerse durante un plazo máximo de trece días en total, de los cuales cinco días serían en custodia policial y el tiempo restante en prisión provisional (el actual artículo 509(2), que regula los plazos máximos de incomunicación, quedaría intacto con la reforma)<sup>59</sup>.

<sup>58</sup> Ver Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para el fortalecimiento de las garantías procesales y la regulación de las medidas de investigación tecnológica, aprobado por el Consejo de Ministros el pasado 13 de marzo de 2015, disponible en: [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-139-1.PDF#page=1](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-139-1.PDF#page=1)

<sup>59</sup> Ver Rights International Spain, “Carta conjunta al Relator Especial de la ONU sobre la cuestión de la tortura, Sr. Méndez, sobre la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal”, diciembre de 2014,

Las únicas variaciones que incorpora el Proyecto con respecto al régimen de incomunicación actualmente vigente es que *“el detenido o preso, mientras se halle en incomunicación, podrá ser privado de los derechos reconocidos en el presente capítulo, salvo los establecidos en el artículo 520, con las siguientes excepciones, que se aplicarán en la medida en que esté justificado en atención a las circunstancias del caso”* (modificación del artículo 527). Ahora bien, se mantiene la posibilidad de que el abogado de la persona detenida sea designado de oficio, que la persona detenida no pueda entrevistarse con su abogado en privado, ni antes ni después de realizar su declaración a la policía, y que no se comunique con otras personas con las que podría hacerlo en el régimen ordinario (familiar o la persona que desee).

Se añade además la restricción de otro derecho que no se contempla en el régimen vigente: el derecho al acceso a las actuaciones y el atestado del detenido, tanto por parte de la persona detenida como por parte de su abogado, derecho que quedaría incorporado al ordenamiento jurídico en virtud de la Directiva 2012/13/UE del Parlamento y del Consejo, de 22 de mayo de 2012, relativa al derecho a la información en los procesos penales. Dicho de otro modo, el régimen de detención incomunicada que ahora se propone, restringe también derechos de nuevo reconocimiento.

También se desoyen otras medidas que han sido instadas por organismos internacionales de protección de los derechos humanos, en tanto no se ponga fin al régimen de incomunicación, como que se grabe en vídeo las 24 horas de la privación de libertad. Por tanto, se desatiende la recomendación hecha por este Comité en el párrafo 14 de las Observaciones Finales (2008): *“el Estado parte debe hacer que se utilicen sistemáticamente medios audiovisuales para grabar los interrogatorios en todas las comisarías de policía y lugares de detención”*.

El Comité contra la Tortura, el 15 de mayo de 2015, en sus observaciones finales al Estado español expresaba su preocupación *“por el mantenimiento de la detención en régimen de incomunicación hasta un máximo de 13 días para delitos de terrorismo y banda armada, y por las restricciones que supone a las salvaguardias legales fundamentales de las personas privadas de libertad”*. Por lo que el Comité CAT ha vuelto a reiterar su recomendación de **revisar “el régimen de incomunicación, con vistas a su abolición, y asegurar que todas las personas privadas de libertad gocen de las salvaguardias legales fundamentales a partir del mismo momento del arresto, en particular los menores (...) Asimismo, el Estado parte debe cerciorarse de que la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal no establezca ninguna limitación, aunque sea facultativa, a los derechos de las personas privadas de libertad”**.<sup>60</sup>

El Comité CAT también ha expresado preocupación por *“el hecho de que actualmente no se disponga de sistemas de videovigilancia en todas las dependencias*

---

disponible

en:

<http://www.rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/22c567f7272682b19701df59d0ab172b084a9af8.pdf>

<sup>60</sup> Comité contra la Tortura, Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España, Versión Avanzada no editada, *doc. cit.*, párr. 10.

*policiales y otros lugares de detención. También preocupan las informaciones según las cuales no siempre se procede a la grabación de las actuaciones policiales en aquellos lugares de detención que ya cuentan con sistemas de videovigilancia". Por ello, el Comité CAT ha recomendado al Estado parte "asegurar la grabación con medios audiovisuales de las actuaciones en dependencias policiales y otros lugares de detención respecto de todas las personas privadas de detención, incluidas aquellas en régimen de incomunicación (...). Estas grabaciones deben mantenerse en instalaciones seguras y estar a disposición de los investigadores, los detenidos y sus abogados".<sup>61</sup>*

Respecto de las "medidas adicionales de garantía" al que hace referencia el Estado parte en su respuesta (párrafo 36), valga traer a colación lo constatado por el Comité para la Prevención de la Tortura del Consejo de Europa (CPT): *"En el informe de la visita en 2007 visita, se hace referencia a un conjunto de medidas variables sistemáticamente adoptadas por dos jueces de instrucción de la Audiencia Nacional, que proporcionan salvaguardias específicas para aplicar a las personas detenidas en régimen de incomunicación (...). En el momento de la visita en 2011, tres de los seis jueces de instrucción de la Audiencia Nacional aplicaban sistemáticamente estas medidas. No obstante, la delegación observó que durante los cinco primeros meses de 2011 todas las detenciones en régimen de incomunicación fueron autorizadas por un juez que no aplica ninguna de estas salvaguardias, una situación que resulta sorprendente. El Presidente de la Audiencia Nacional (...); sin embargo, confirmó que estas medidas no son obligatorias y que su aplicación no se puede imponer a un juez de instrucción."*<sup>62</sup>

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha vuelto a condenar al Estado español en tres ocasiones entre octubre de 2014 y mayo de 2015 por falta de investigaciones efectivas en relación con denuncias de torturas y malos tratos ocurridas durante la detención en régimen de incomunicación (artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos en su vertiente procesal). En los asuntos *Etxebarria Caballero* (2014), *Ataun Rojo* (2014) y *Arratibel Garciandia* (2015), el TEDH insiste en la importancia de adoptar las medidas recomendadas por el CPT para proteger a las personas detenidas en régimen de incomunicación de posibles abusos, puesto que la situación de vulnerabilidad en que se encuentran exige que sean rigurosamente aplicadas medidas de control jurisdiccional. Las recomendaciones del CPT citadas por el TEDH incluyen el acceso efectivo y rápido a un abogado de su elección, la posibilidad de ser reconocido por un médico de su confianza y la necesidad de mejorar la calidad de los exámenes médico-forenses. En los tres casos, el TEDH ha llegado a poner en duda la legalidad del propio régimen de detención incomunicada.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> *Ídem*, párr. 11.

<sup>62</sup> CPT/Inf (2013) 6, de 30 de abril de 2013, párr. 18, págs. 17-18.

<sup>63</sup> "La Cour souscrit aux recommandations du CPT, reprises par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe dans son rapport du 9 octobre 2013 (reproduites au paragraphe 32 de l'arrêt *Etxebarria Caballero*, précité), concernant aussi bien les garanties à assurer en pareil cas **que le principe même de la possibilité de placer une personne en détention au secret**": Asunto *Etxebarria Caballero*, Demanda nº 74016/12, sentencia de 7 de octubre de 2014, párr. 48; asunto *Ataun Rojo*, Demanda nº 3344/13, sentencia de 7 de octubre de 2014, párr. 38; asunto *Arratibel Garciandia*, Demanda nº 58488/13, sentencia de 5 mayo de 2015, párr. 40.

Entendemos, por tanto, que el Comité debería reiterar la recomendación al Estado español de adoptar las medidas necesarias, incluidas las de carácter legislativo, para suprimir definitivamente el régimen de incomunicación, y que se reconozca a todos los detenidos el derecho a la libre elección de un abogado que puedan consultar de manera plenamente confidencial y que pueda estar presente en los interrogatorios. También deberían fortalecerse las salvaguardias para prevenir la tortura de toda persona que se halle en custodia policial, como el uso de medios audiovisuales en todas las comisarías y centros de detención. La reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal actualmente en curso debería aprovecharse para introducir todas estas mejoras.

**Sobre las medidas adoptadas y sus resultados para mejorar las condiciones de detención de los CIE** (*pregunta 14 del listado de cuestiones; párrafo 37 de las respuestas del Estado español*)

Pese a lo dicho por el Estado español en sus respuestas, lo cierto es que numerosas organizaciones de la sociedad civil y el propio Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura han documentado las **penosas condiciones de salubridad, higiene y atención sanitaria de estos centros**. La falta de atención sanitaria y psicosocial ha ocasionado la muerte de varias personas en estos años: Samba Martine, en el CIE de Aluche de Madrid, Aramis Manukyan y Ibrahim Sissé, estos dos últimos en el CIE de Zona Franca de Barcelona.

Otra buena muestra de las malas condiciones, en términos de sanidad y salubridad, de estos centros es el episodio ocurrido en el CIE de Madrid en octubre de 2014: ante la sospecha de que uno de los internos pudiera estar infectado con el virus de ébola, se encerró a todas las personas internas en sus celdas sin facilitarles ningún tipo de información (lo que conllevó un mayor nivel de nerviosismo) y no se les facilitó ningún tipo de medida de protección, a pesar de que los agentes de policía sí portaban máscaras<sup>64</sup>. En el CIE de Valencia, hubo una plaga de chinches en noviembre de 2014 que tardó mucho tiempo en solventarse y causó estragos entre los internos<sup>65</sup>.

Entendemos, por tanto, que el Estado español debería ser instado a adoptar medidas que, con carácter de urgencia, (i) garanticen el acceso a servicios de salud por parte de las personas detenidas en Centros de Internamiento de Extranjeros, así como (ii) la salubridad de estos centros. Todo ello, mientras no se produzca la abolición de las prácticas de privación de libertad de las personas migrantes para el aseguramiento de su expulsión.

**Derecho de los extranjeros y protección de los niños (arts. 13 y 24)**

<sup>64</sup> Para más información, puede consultarse noticia aparecida en ELDiario.es de 30 de octubre de 2015, *El CIE de Madrid discriminó a los internos cuando aplicó el protocolo del ébola, según un juez*, disponible en: [http://www.eldiario.es/desalambre/protocolo-discriminando-internos-CIE-Madrid\\_0\\_319169165.html](http://www.eldiario.es/desalambre/protocolo-discriminando-internos-CIE-Madrid_0_319169165.html)

<sup>65</sup> Para más información, puede consultarse noticia aparecida en ELDiario.es de 30 de noviembre de 2014, *Interno del CIE de Valencia: "Las chinches están hasta en la comida"*, disponible en [http://www.eldiario.es/desalambre/Interno-CIE-Valencia-chinches-comida\\_0\\_329318020.html](http://www.eldiario.es/desalambre/Interno-CIE-Valencia-chinches-comida_0_329318020.html)

**Sobre los abusos cometidos en el procedimiento de expulsión de extranjeros, en particular marroquíes desde Ceuta y Melilla (pregunta 15 del listado de cuestiones; párrafo 38 de las respuestas del Estado español)**

El Estado español omite referirse en sus respuestas a las prácticas realizadas en las fronteras de Ceuta y Melilla, documentadas por medios de comunicación, activistas y vecinos, y que se llevan produciendo desde el año 2005, conocidas como “expulsiones en caliente”<sup>66</sup>. Esta práctica consiste en la **entrega por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad españoles a las autoridades marroquíes por vía de hecho de ciudadanos extranjeros interceptados en territorio español** sin seguir el procedimiento establecido legalmente, ni cumplir las garantías internacionalmente reconocidas, y por tanto, sin permitirles el acceso al procedimiento de asilo o sin valorar los riesgos de malos tratos y torturas que pueden sufrir en Marruecos (a pesar de que se hayan documentado igualmente episodios de malos tratos al otro lado de la frontera).

Asimismo, también hay evidencias de uso excesivo de la fuerza por parte de los agentes de la Guardia Civil encargados de vigilar estas fronteras, habiendo en la actualidad en curso dos procedimientos penales, uno de ellos, por la muerte de 15 migrantes después del uso de gases lacrimógenos, extintores y materiales antidisturbios<sup>67</sup>, y el otro, por apalear gratuitamente a un migrante en Melilla, ya en territorio español, antes de ser entregado a las autoridades marroquíes<sup>68</sup>. El propio Comité CAT, en sus recientes observaciones finales ha expresado preocupación **por el uso excesivo de la fuerza por los agentes del orden en Ceuta y Melilla**<sup>69</sup>.

A estos hechos se suma que el Grupo Parlamentario Popular (esto es, el partido en el Gobierno) haya introducido una reforma a la Ley de Extranjería –a la que se refiere el Estado español en sus respuestas- con miras a legalizar la práctica

<sup>66</sup> Para más detalle, puede consultarse el Informe “Expulsiones en caliente: Cuando el Estado actúa al margen de la ley” promovido desde el Proyecto I+D+i IUSMIGRANTE, disponible en: [http://eprints.ucm.es/25993/1/INFORME%20%20EXPULSIONES%20EN%20CALIENTE.%2027\\_6\\_2014%20\(1\).pdf](http://eprints.ucm.es/25993/1/INFORME%20%20EXPULSIONES%20EN%20CALIENTE.%2027_6_2014%20(1).pdf) También pueden verse imágenes de la manera en la que se practican estas expulsiones en el canal de la ONG de Melilla PRODEIN: <https://vimeo.com/user12822802> Ver igualmente el informe sobre la frontera de Melilla elaborado por la Comisión de Observadores de Derechos Humanos provenientes de diversas organizaciones de la sociedad civil en verano de 2014; disponible en:

[http://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=9&ved=0CFEQFjAI&url=http%3A%2F%2Fmugak.eu%2Fsystem%2Fresources%2FBAhbBlSHOGZmSSI9MjAxNC8wNy8yOC8xMl81Nl8xOV84MTBfSW5mb3JtZV9NZWxpbGxhRERISF9kaWZ1c2lvbi5wZGYGOgZFVA%2FInforme%2520MelillaDDHH\\_difusion.pdf&ei=gTf4VPTTLcv9ULaqhMgD&usg=AFQjCNF5Pzv437jFh-ZtTgJmmz0WXU1fGg&sig2=7W4-sPB2HEmsugqcFW8taw&bvm=bv.87519884,d.d24](http://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=9&ved=0CFEQFjAI&url=http%3A%2F%2Fmugak.eu%2Fsystem%2Fresources%2FBAhbBlSHOGZmSSI9MjAxNC8wNy8yOC8xMl81Nl8xOV84MTBfSW5mb3JtZV9NZWxpbGxhRERISF9kaWZ1c2lvbi5wZGYGOgZFVA%2FInforme%2520MelillaDDHH_difusion.pdf&ei=gTf4VPTTLcv9ULaqhMgD&usg=AFQjCNF5Pzv437jFh-ZtTgJmmz0WXU1fGg&sig2=7W4-sPB2HEmsugqcFW8taw&bvm=bv.87519884,d.d24)

<sup>67</sup> Pueden encontrar información detallada sobre lo ocurrido en El Tarajal en: <http://lasmuertesdeceuta.eldiario.es/hechos.html> Con fecha 3 de marzo de 2015 los agentes declararon ante la jueza: [http://www.eldiario.es/desalambre/imputados-Ceuta-comienzan-declarar-contradicciones\\_0\\_362214732.html](http://www.eldiario.es/desalambre/imputados-Ceuta-comienzan-declarar-contradicciones_0_362214732.html)

<sup>68</sup> Más información en:

[http://politica.elpais.com/politica/2015/02/19/actualidad/1424352771\\_020059.html](http://politica.elpais.com/politica/2015/02/19/actualidad/1424352771_020059.html)

<sup>69</sup> Comité contra la Tortura, Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España, Versión Avanzada no editada, 15 de mayo de 2016, *doc. cit.*, párrs. 18 y 19.

de las devoluciones sumarias desde Ceuta y Melilla a través de una enmienda introducida en el trámite parlamentario de la nueva Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana<sup>70</sup> recientemente aprobada (práctica que, como decimos más arriba, viene produciéndose desde el año 2005). La nueva disposición adicional a la Ley de Extranjería establece:

*“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.”*

El párrafo 1) de la disposición adicional permite las expulsiones sumarias, pues se dice que “los extranjeros que sean detectados en la línea fronteriza de la demarcación territorial de Ceuta y Melilla [...] podrán ser rechazados a fin de impedir su entrada”. De este modo, quedan “legalizadas” lo que se conoce (y prohíbe) en Derecho Internacional como devoluciones sumarias. Al carecer de procedimiento alguno, esta devolución (o lo que la ley denominará “rechazo en frontera”), se evita el estudio pormenorizado de cada caso, se impide el acceso al asilo de personas que puedan ser víctimas de violaciones de derechos humanos en sus países de origen, y además se vulnera el principio de *non-refoulement*, pues no se valorará en cada supuesto el riesgo real de que las personas devueltas sean objeto de malos tratos por parte de las autoridades de Marruecos<sup>71</sup>.

Debe ponerse igualmente de manifiesto la contradicción existente entre los párrafos 2) y 3) y el rechazo en frontera automático que autoriza el párrafo 1). El párrafo 2) es redundante al afirmar que ha de respetarse “la normativa internacional de derechos humanos y de protección internacional de la que España es parte”, pues todos esos tratados internacionales han sido ratificados por el Estado, y forman parte del ordenamiento jurídico, como preconizan los artículos 10.2 y 96.1 de la Constitución española. En cualquier caso, y tal y como se explica más arriba, el rechazo sumario y automático de personas que acceden a territorio español impide el acceso a los derechos que en tales instrumentos internacionales se recogen. Igualmente contradictoria es la remisión a los “lugares habilitados”

---

<sup>70</sup> Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana; aprobada por el Congreso de los Diputados con fecha 26 de marzo de 2015: <https://www.boe.es/boe/dias/2015/03/31/pdfs/BOE-A-2015-3442.pdf>

<sup>71</sup> Para mayor detalle de todas las normas de Derecho internacional y europeo de los derechos humanos que vulneraría la normativa propuesta, consultar la carta remitida por RIS y otras organizaciones al Relator Especial sobre los Derechos de las Personas Migrantes de la ONU; disponible en: <http://www.rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/ff4798e0b3593c06f1f6623aeb56231017b91e2b.pdf>

para “formalizar” las solicitudes de asilo: esos lugares están en territorio español (por lo que muchas personas habrán sido “rechazadas” antes de acceder a esos lugares), y además no se garantiza el acceso al procedimiento de asilo (la ley habla de una mera formalización de la solicitud), por la que aquellas personas que logren dirigirse a esos “lugares” quedarían en un limbo jurídico.

En efecto, el Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, en la rueda de prensa tras su última visita a España, manifestó que **“las enmiendas propuestas a la Ley de Extranjería a fin de legalizar las devoluciones de los migrantes que llegan a Ceuta y Melilla y que se debaten actualmente están en clara contravención con el Derecho Internacional de los derechos humanos. Las Autoridades españolas deberían reconsiderarlas y asegurar que toda legislación futura cumpla con todas las obligaciones internacionales de España, lo que incluye el acceso total a un proceso efectivo de asilo, la protección frente al refoulement y la abstención de las expulsiones colectivas”**<sup>72</sup>.

Por su parte, el Comité contra la Tortura, en sus Observaciones Finales sobre España de 15 de mayo de 2015<sup>73</sup>, se mostró *“seriamente preocupado ante las devoluciones sumarias que se realizan desde las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, conocidas como “devoluciones en caliente”, las cuales se practican sin una evaluación previa del riesgo de retorno e impiden el acceso a los procedimientos de determinación del estatuto de refugiado”*. También mostró preocupación en relación con la reforma a la Ley de Extranjería antes referida. En este sentido, instó a España a que *“revise la legislación en materia de inmigración e asilo con miras a respetar incondicionalmente el derecho de no devolución, conforme a lo dispuesto en el artículo 3 de la Convención”* y a *“asegurar la evaluación individual de cada caso, incluida la identificación de posibles víctimas de tortura, y garantizar que todas las personas necesitadas de protección internacional tengan acceso a los procedimientos de asilo, incluida la determinación de la condición de refugiado”*.

Entendemos que habría que recordarle a España su obligación de *non refoulement* conforme al Pacto y al Derecho internacional, de lo que se deriva la imposibilidad de realizar devoluciones sumarias (o “rechazo en frontera”) sin respetar el procedimiento debido en las fronteras de Ceuta y Melilla. También se debería instar al Estado español a derogar la Disposición Adicional Décima de la Ley de Extranjería recientemente aprobada.

### **Medidas de lucha contra el terrorismo, juicio justo y garantías procesales (arts. 14 y 15)**

<sup>72</sup> Ver nota de prensa tras la visita del Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa a España, de fecha 16 de enero de 2015 (traducción propia y no oficial del inglés); disponible en: [http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/spain-legislation-and-practice-on-immigration-and-asylum-must-adhere-to-human-rights-standards?inheritRedirect=true&redirect=http%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Fen%2Fweb%2Fcommissioner%2Fnews%3Fp\\_id%3D101\\_INSTANCE\\_easZQ4kHrFrE%26p\\_p\\_lifecycle%3D0%26p\\_p\\_state%3Dnormal%26p\\_p\\_mode%3Dview%26p\\_p\\_col\\_id%3Dcolumn-1%26p\\_p\\_col\\_count%3D1](http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/spain-legislation-and-practice-on-immigration-and-asylum-must-adhere-to-human-rights-standards?inheritRedirect=true&redirect=http%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Fen%2Fweb%2Fcommissioner%2Fnews%3Fp_id%3D101_INSTANCE_easZQ4kHrFrE%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_count%3D1)

<sup>73</sup> Comité contra la Tortura, *doc. cit.*

### **Sobre la tipificación del delito de terrorismo** (*pregunta 17 del listado de cuestiones; párrafos 43 y 44 de las respuestas del Estado español*)

Lo cierto es que por parte del Estado español no se ha tomado medida alguna para avanzar en la adecuación de la normativa en materia de delitos de terrorismo a los estándares de derechos humanos. Es más, la última reforma del Código Penal viene a empeorar la situación.<sup>74</sup>

La última reforma en materia de delitos de terrorismo, introducida como una Proposición de ley directamente en el Congreso y siguiendo una tramitación urgente y de espaldas a la sociedad civil y a expertos independientes (haciendo oídos sordos por tanto a las recomendaciones de organismos de protección de derechos humanos<sup>75</sup>), **ahonda aún más en los conceptos vagos, excesivamente amplios e indeterminados, lo que vulnera el principio de legalidad**. También resulta preocupante la falta de justificación respecto de algunas disposiciones, el aumento desproporcionado e injustificado de las penas, las restricciones desproporcionadas al derecho a la libertad de expresión y el derecho a la información, así como la vulneración flagrante de principios esenciales del estado de Derecho.<sup>76</sup>

Entre los conceptos **difusos y excesivamente vagos**, destacan en el articulado expresiones tales como: *“cuando se cometan por una organización o grupo terrorista o individualmente pero amparados en ellos”* (artículo 573bis 4); *“[el que] acceda de manera habitual a uno o varios servicios de comunicación accesibles al público en línea o contenidos accesibles a través de internet o de un servicio de comunicaciones electrónicas cuyos contenidos estén dirigidos o resulten idóneos para incitar a”* o *“adquiera o tenga en su poder documentos que estén dirigidos o, por su contenido, resulten idóneos para incitar a (...)”* (artículo 575.2)<sup>77</sup>; *“el que, por cualquier medio, directa o indirectamente (...) realice cualquier otra actividad con bienes o valores de cualquier clase(...)”* (artículo 576.1) o *“quienes lleven a cabo cualquier actividad de captación, adoctrinamiento o adiestramiento, que esté dirigida o que, por su contenido, resulte idónea para incitar a (...)”* (artículo 576.2); *“crear un grave sentimiento de inseguridad o temor hacia la sociedad o parte de ella”* (art. 578.3) o *“cualquier otra forma equivalente de cooperación o ayuda a las actividades de las organizaciones o grupos terroristas”* (art. 577.1); o la difusión pública de *“mensajes o consignas que tengan como finalidad o que, por su contenido,*

---

<sup>74</sup> Ver Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo: <https://www.boe.es/boe/dias/2015/03/31/pdfs/BOE-A-2015-3440.pdf>

<sup>75</sup> Ver, Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Misión a España, A/HRC/10/3/Add.2, de 16 de diciembre de 2008, párr. 53.

<sup>76</sup> Ver, Rights International Spain, “Recomendaciones dirigidas al Senado a propósito del Proyecto de Ley de reforma del Código Penal en materia de delitos de terrorismo”, febrero de 2015, disponible en: <http://rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/4958abf734404761f1ca43aca613334f1001ee5e.pdf>

<sup>77</sup> Incluso contando con la asistencia de un abogado, las personas no serían capaces de determinar qué conductas serían típicas, lo que supone una amenaza a las libertades de expresión y de información.

sean idóneos para incitar a otros a la comisión de alguno de los delitos de este Capítulo” (artículo 579.1)<sup>78</sup>. También es preocupante la falta del elemento intencional en algunos de los nuevos delitos tipificados como de terrorismo, llegando incluso a introducirse modalidades delictivas “por imprudencia” en los artículos 576.4 y 577.3.

Aunque no figure entre las cuestiones identificadas por el Comité, cabe llamar la atención sobre el **Proyecto de Ley de Seguridad Nacional**, muy recientemente remitida por el Gobierno al Congreso para su tramitación<sup>79</sup>. Este proyecto de ley crearía una nueva figura, distinta a los estados de sitio y excepción estipulados en la Constitución, denominada “*situación de crisis para la seguridad nacional*”. Si bien el Proyecto de Ley estipula que las medidas adoptadas para la gestión de este tipo de crisis “*en ningún caso supondrán la suspensión de los derechos fundamentales y libertades públicas en los términos previstos constitucionalmente para la declaración de los estados de excepción y sitio*”, preocupa la **vaguedad de muchos de sus conceptos**. La propia definición de lo que se considera “*seguridad nacional*”<sup>80</sup> es extremadamente amplia, y se suscitan dudas sobre el impacto que pueda tener para la ciudadanía la “*contribución de recursos a la seguridad nacional*” (Título IV). El Proyecto de Ley **no justifica la necesidad de crear esta figura** nueva de gestión de crisis, distinta a las previstas por la Constitución. Lo que sí puede afirmarse, en cambio, es que la “*situación de crisis para la seguridad nacional*” no tendrá que cumplir con tantas formalidades como los estados de sitio o excepción, dejando el Proyecto de Ley únicamente en manos del Gobierno, tanto su declaración como las decisiones acerca de las medidas a adoptar en esos casos. En tanto no se delimite o se defina con más detalle esta nueva figura, lo cierto es que este Proyecto de Ley suscita preocupaciones en cuanto a su falta de adecuación a lo establecido en el artículo 4 del Pacto.

Asimismo, cabe llamar la atención del Comité respecto del **Plan Estratégico Nacional de Lucha contra la Radicalización Violenta**, aprobado por el Consejo de Ministros el 30 de enero de 2015. El Gobierno solamente ha hecho publico un resumen<sup>81</sup> y una presentación *powerpoint* del Plan<sup>82</sup>. Según estos documentos, el Plan tiene tres ámbitos de actuación: el interno (en España), el externo (fuera de España) y el “ciberespacio” (en internet). También cuenta con tres áreas de

---

<sup>78</sup> Nuevamente, se trata de preceptos muy vagos e imprecisos y podrían conllevar interpretaciones arbitrarias; los particulares no serán capaces de adecuar su conducta a la ley y suponiendo una restricción desproporcionada de la libertad de expresión.

<sup>79</sup> Ver Proyecto de Ley de Seguridad Nacional, publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de fecha 29 de mayo de 2015, disponible en: [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-158-1.PDF#page=1](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-158-1.PDF#page=1)

<sup>80</sup> En el artículo 3 se define como “la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos”.

<sup>81</sup> Disponible en: <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/300115-enlaceradical.aspx>

<sup>82</sup> Disponible en: [http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/documents/2015/refc20150130e\\_1.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/documents/2015/refc20150130e_1.pdf)

actuación: prevenir, vigilar y actuar en todo proceso de radicalización. Serán responsables de ejecutar las acciones, en primer lugar, la Administración pero también los colectivos en riesgo o vulnerables así como el conjunto de la sociedad civil. Sin embargo, ningún colectivo ni la sociedad civil, en general, ha participado en la elaboración del Plan, a pesar de que el proceso de elaboración haya durado 2 años.

Se afirma que el Plan “*está orientado hacia todo tipo de radicalización violenta, en la actualidad la principal amenaza procede del terrorismo yihadista*”. Nos preocupa que esta medida vaya a tener un **impacto desproporcionado en determinados colectivos** (esto es, que se estén **estableciendo indirectamente perfiles étnicos o basados en otros sesgos discriminatorios**), lo que tendrá importantes consecuencias en términos de **discriminación y estigmatización** de estos colectivos o comunidades. Es más, controlar desproporcionadamente a un determinado colectivo o comunidad puede tener efectos contraproducentes y aumentar la desconfianza de dichos colectivos en las autoridades, lo que, según se ha constatado en muchos países, puede mermar la colaboración entre aquellos y las autoridades. Esto es relevante, pues según el Plan se prevé que sean los colectivos afectados quienes trasladen ciertas situaciones o incidentes a las autoridades.

El Comité debería reiterar su recomendación al Estado Español de dar una definición restrictiva al terrorismo y hacer que las disposiciones relativas a los delitos de terrorismo sean plenamente compatibles con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En particular, el Estado parte debería prever la modificación de los artículos 571 a 580 del Código Penal para limitar su aplicación a las infracciones que revistan indiscutiblemente un carácter terrorista y merezcan que se las trate en consecuencia. Ello debería hacerse mediante un proceso de revisión por expertos independientes en el que también puedan participar las organizaciones de la sociedad civil. El Estado español también debería ser instado a garantizar que la futura Ley de Seguridad Nacional delimite con más precisión la “situación de crisis para la seguridad nacional” y sus posibles consecuencias, asegurando que se cumpla, en todo caso, con lo establecido en el artículo 4 del Pacto. Asimismo, que cualquier medida o política de lucha o prevención del terrorismo sea respetuosa con el principio de no discriminación y prevenga la estigmatización de los colectivos o el uso de perfiles basados en el sesgo.

### **Sobre las tasas judiciales y la asistencia jurídica gratuita** (*pregunta 20 del listado de cuestiones, párrafo 47 de las respuestas del Estado español*)

La Ley 10/2012, conocida como la **Ley de Tasas**, está en vigor desde diciembre de 2012. Según el Consejo General de la Abogacía Española, “*entre un 25 y 35% de los ciudadanos se han privado del derecho al acceso a la justicia*” por las tasas judiciales.<sup>83</sup> El abono de las tasas es condición previa de admisibilidad de la

---

<sup>83</sup> Fuente de la información es una entrevista al Presidente del CGAE, Carlos Carnicer (junio 2014), disponible aquí: <http://www.diariojuridico.com/estamos-construyendo-una-nueva-administracion-de-justicia-sobre-bases-falsas-y-movedizas/>

acción y no se recuperan incluso si el procedimiento judicial resulta exitoso.<sup>84</sup> Lo recaudado en tasas judiciales hasta 2015 asciende a más de 600 millones de Euros, cantidad que no se ha invertido para financiar la justicia gratuita, a pesar lo que había asegurado el Gobierno.

En febrero de 2015 el Ministro de Justicia anunció una reforma parcial a la Ley de Tasas debido, entre otras razones, a la “*mejora de la capacidad recaudatoria del Estado en la capacidad del Estado*” y “*una reivindicación muy extendida*”. La reforma se ha hecho mediante Real Decreto-Ley, en vigor desde el 1 de marzo de 2015, eximiendo a las personas físicas del pago de las tasas en todos los órdenes jurisdiccionales.<sup>85</sup> Sin embargo, en algunos casos, las personas físicas seguirán pagando tasas judiciales (indirectamente). Por ejemplo, si una empresa demanda a una persona y esta pierde, se podrá incluir en las costas las tasas judiciales que pagó la empresa (incluso si la empresa se dedujo la tasa como gasto a efectos tributarios).

**La reforma parcial de la Ley de Tasas no resuelve el problema creado** por la introducción de las tasas judiciales en 2012. Las personas que hicieron un esfuerzo para poder pagar las tasas judiciales entre diciembre 2014 hasta febrero de 2015 y así poder emprender acciones judiciales y proteger sus derechos, no serán reparadas. Las individuos que no han podido pagar las tasas judiciales y, por tanto, han perdido su derecho a litigar y proteger su derecho, no serán compensadas tampoco.

Además, las tasas judiciales siguen vigentes para las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs<sup>86</sup>) así como para las grandes empresas. La Ley de Tasas **equipara a todas las empresas, ya sean grandes o pequeñas** (la cuantía de las tasas se calcula sumando una cantidad fija, en atención al tipo de procedimiento, y una cantidad variable, con arreglo a un porcentaje de la cuantía del proceso). **No se ajustan, por tanto, al tamaño, nivel de negocio o recursos de la entidad**, lo que tiene un **impacto desproporcionado sobre las pequeñas y medianas empresas**. Además, aquellas personas jurídicas a las que no se les haya reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita, tendrán que pagar tasas judiciales. El Proyecto de Ley de Asistencia Jurídica Gratuita incluye un número limitado de colectivos concretos que podrán beneficiarse de la justicia gratuita sin necesidad de acreditar insuficiencia de recursos para litigar, lo que produce una discriminación entre unas asociaciones y otras.

---

<sup>84</sup> Ver Rights International Spain, Serie Análisis Jurídicos – Acceso a la Justicia: “La Ley de Tasas vulnera el Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales”, diciembre 2012, disponible en <http://rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/27a71399a04799c8a86dc7801281070401f3d9c3.pdf> Asimismo, video-entrevista con Verónica del Carpio, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Fs8IS4Tcmio&index=8&list=PLAhPBgwMRlb4ZbgKRY-WII23f17yyP1VC>

<sup>85</sup> El texto está disponible en [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-2109](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-2109) (artículo 11).

<sup>86</sup> Las PyMES constituyen aproximadamente el 99% del tejido empresarial y contribuyen en gran medida a la generación de empleo (63% de los trabajadores). Informe “RETRATO DE LAS PYME 2014 Subdirección General de Apoyo a la PYME”, disponible en [http://www.ipyme.org/Publicaciones/Retrato\\_PYME\\_2014.pdf](http://www.ipyme.org/Publicaciones/Retrato_PYME_2014.pdf)

Por otro lado, y en relación con **la reforma de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita**, conviene insistir en que ésta crea una barrera al derecho de acceso a la justicia al limitar el acceso a un abogado de oficio, aunque las personas no puedan permitirse acudir a los tribunales para defender sus derechos.<sup>87</sup> Los nuevos umbrales<sup>88</sup> previstos en el Proyecto de Ley tendrán un efecto disuasorio para una parte considerable de la población que no podrá permitirse el lujo de acudir a los tribunales. La Relatora Especial sobre independencia de jueces y abogados remitió al Estado español en noviembre de 2014 una carta de *“alegaciones relativas a la posible vulneración del derecho de acceso a la justicia y a la efectiva prestación del servicio de asistencia jurídica gratuita en el caso de que se adopte el Proyecto de Ley de Asistencia Jurídica Gratuita”*.<sup>89</sup>

Es importante recordar que el presupuesto asignado para cubrir los servicios de asistencia jurídica en los últimos años ha sido tan sólo de 34,15 millones de euros (2013 ) y 34,94 millones de euros (2014).<sup>90</sup> Según un informe del Consejo de Europa, España es uno de los países de Europa que **menos invierte en asistencia**

<sup>87</sup> El texto de Proyecto de Ley que se está tramitando en el Congreso está disponible aquí: [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-84-1.PDF#page=1](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-84-1.PDF#page=1)  
Ver Rights International Spain, Serie Análisis Jurídicos – Acceso a la Justicia: “La Reforma de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita: No avanzamos”, mayo 2014, disponible en <http://rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/c1195e31e86b8a1fab667fa3f7a6e8e14b7b8d9e.pdf>

<sup>88</sup> Para las personas solteras, el umbral de acceso a un abogado de oficio son 1.065 EUR/mes; para una unidad familiar de 2 ó 3 personas, son 1.331 Eur/mes; y 1.597 Eur/mes en caso de familias de 4 ó más personas. El salario medio en España está en torno a los 1.285 Euros/mes. Para más información sobre la reforma, ver vídeo-entrevista de RIS a Concha Gómez Bermúdez, abogada del turno de oficio y letrada del Observatorio de Justicia del ICAM, disponible aquí: <https://www.youtube.com/watch?v=QDztpnDnKI0&index=10&list=PLAhPBgwMRlb4ZbgKRY-WII23f17yyPIVC>

<sup>89</sup> Rights International Spain y el Consejo General de la Abogacía presentaron comunicaciones a la Relatora Especial expresando preocupación por la reforma (disponibles aquí: <http://www.rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/46fda387c945a7a85c831d81231d273fd1abc7b3.pdf> y <http://rightsinternationalspain.org/es/blog/58/ris-y-el-cgae-llevan-ante-naciones-unidas-la-reforma-de-la-ley-de-asistencia-juridica-gratuita>). Ver Communications report of Special Procedures, A/HRC/28/8, 19 de febrero de 2015. La carta está disponible en: [https://spdb.ohchr.org/hrdb/28th/public\\_-\\_OL\\_Spain\\_18.11.14\\_\(5.2014\).pdf](https://spdb.ohchr.org/hrdb/28th/public_-_OL_Spain_18.11.14_(5.2014).pdf) y la respuesta del Estado español está disponible en: [https://spdb.ohchr.org/hrdb/28th/Spain\\_26.01.15\\_\(5.2014\).pdf](https://spdb.ohchr.org/hrdb/28th/Spain_26.01.15_(5.2014).pdf)

<sup>90</sup> Fuente de la información, Ministerio de Justicia, disponible en [http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/1292357701727?blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3D121001\\_Presupuestos\\_2013.pdf](http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/1292357701727?blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3D121001_Presupuestos_2013.pdf) y [http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/1292421472917?blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3D%27Nota\\_de\\_Prensa\\_Presupuestos\\_2014.pdf%27](http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/1292421472917?blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3D%27Nota_de_Prensa_Presupuestos_2014.pdf%27) Asimismo, ver VIII Informe del Observatorio de Justicia Gratuita Abogacía Española- LA LEY ESTADÍSTICA COMPLETA 2010-2013, disponible en <http://stat.pnj.cgpi.es/infoe2/11001E%20Informes%20del%20Observatorio%20de%20Justicia%20Gratu/A%3CB1os%20Anteriores/Observatorio-Justicia-Gratuita%202013.pdf>

**jurídica** por habitante (0,80 euros por cápita del presupuesto público anual en 2012 frente a la media europea de 8,63 EUR)<sup>91</sup>.

Debe recalcar que igualmente que el Proyecto de Ley presume un “abuso de derecho” en el caso de que una misma persona haya solicitado tres veces en el mismo año el beneficio de la justicia gratuita. Sin embargo, no se especifica cómo funciona este procedimiento de “abuso”. La falta de un proceso claro también socava el principio de legalidad. El acceso a justicia es fundamental para la gobernanza democrática. Introducir una presunción de abuso es, en si misma, una violación de este derecho fundamental.

La reforma propuesta de la justicia gratuita **obstaculizará el acceso a la justicia y a una revisión judicial eficaz**, ya que menos personas podrán beneficiarse de un abogado de oficio para defender sus derechos. La reforma pondrá a los ciudadanos en una situación de mayor desventaja e indefensión frente a la Administración y las grandes empresas.

Finalmente, debe recalcar otro **obstáculo para la realización del derecho al acceso a la justicia: la existencia de dilaciones indebidas en la administración de justicia**, lo que se debe a la falta de medios. Tales retrasos erosionan la confianza del público en el proceso judicial y reducen la eficacia del sistema de justicia. Una primera reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de 2012<sup>92</sup> ha supuesto la eliminación de los puestos de aproximadamente 1.200 jueces sustitutos (el 20% de las personas que administran justicia) que realizaban funciones de refuerzo y sustitución.<sup>93</sup> España está entre los países europeos con menor número de jueces por habitante (con tan sólo 10 jueces por 100.000 habitantes aproximadamente). Además, el presupuesto destinado a la Justicia en euros por habitante se redujo drásticamente entre 2010 y 2012 –de aproximadamente 90 Euros/habitante a menos de 30Euros/habitante, entre los más bajos de Europa<sup>94</sup>. El presupuesto para la justicia siguió bajando en 2013 (un 4,21%) y en 2014 (un 2,13%).

---

<sup>91</sup> Council of Europe, European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) Report on "European judicial systems – Edition 2014 (2012 data): efficiency and quality of justice", disponible en [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport\\_2014\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf).

El Ministerio de Justicia no ha proporcionado información actualizada sobre esta materia para el informe de la Comisión Europea “2015 EU Justice Scoreboard”, disponible en: [http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice\\_scoreboard\\_2015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_2015_en.pdf)

<sup>92</sup> Mediante Ley Orgánica 8/2012, de 27 de diciembre, de medidas de eficiencia presupuestaria en la Administración de Justicia, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

<sup>93</sup> Ver video-entrevista de RIS al portavoz de Jueces Para la Democracia, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=eL8Xq8vcfmM&list=PLAhPBgwMRlb4ZbgKRY-WlI23f17yyPVC&index=4>

<sup>94</sup> Council of Europe, European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) Report on "European judicial systems – Edition 2014 (2012 data): efficiency and quality of justice", disponible en [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport\\_2014\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf).

Asimismo, informe de la Comisión Europea “2015 EU Justice Scoreboard”, disponible en: [http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice\\_scoreboard\\_2015\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_2015_en.pdf)

Todo ello no sólo reduce las posibilidades de los ciudadanos de obtener justicia, tiene un **impacto negativo en el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas**<sup>95</sup>, además de ser una manera de debilitar al Poder Judicial.

El Gobierno ha propuesto dos reformas con el fin, según asegura el Ministro de Justicia, de agilizar la administración de la justicia: una **nueva reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial** y una **reforma parcial a la Ley de Enjuiciamiento Criminal** (LECrim). En relación con la primera de ellas<sup>96</sup>, las medidas que en ella se incluyen, como la especialización de los jueces y cambios en las normas de reparto, son del todo **insuficientes para resolver los problemas existentes**. El Proyecto de Ley no viene acompañado de una memoria financiera, es decir, **no se contempla ningún incremento en recursos humano ni materiales**.

La segunda medida para agilizar la justicia es la reforma parcial a la Ley de Enjuiciamiento Criminal que pretende limitar los plazos de investigación: seis meses para la instrucción de procesos simples y 18 meses para los complejos. Asociaciones de jueces y fiscales, así como profesionales del derecho han criticado esta medida, argumentando que **limitar los plazos de instrucción, por sí sólo, sin la asignación de recursos presupuestarios suficientes y adecuados, impedirá cumplir con el objetivo**<sup>97</sup>. También se insiste en que esta medida es contraproducente en la lucha contra la corrupción, ya que contribuirá, en la práctica, a **augmentar la impunidad**. Es más, respecto de los casos de corrupción política, los fiscales y jueces han pedido más medios y recursos para poder investigar de manera efectiva y sin retrasos. Ambas propuestas son parciales y por tanto resultan del todo insuficientes. La **reorganización estructural y la modernización de la justicia requieren de medidas globales, exhaustivas y bien planificadas así como de recursos adecuados y suficientes**.

Los recortes presupuestarios, la disminución de la plantilla judicial y las reformas planteadas son cuestiones esenciales que también tienen un impacto sobre la capacidad de los tribunales para ejercer el necesario control institucional sobre los poderes ejecutivo y legislativo. Debilitar al Poder Judicial y su independencia disminuye la capacidad de luchar contra la corrupción. Además, se han producido todo tipo de formas de presión contra los jueces que investigan de

---

<sup>95</sup> Con el hashtag #JusticiaTardiaNoEsJusticia o #JuzgadosAlBordeDelColapso, profesionales están denunciando las condiciones de los juzgados y señalamientos para 2018 e incluso 2019. Ver artículo en [http://politica.elpais.com/politica/2015/02/06/actualidad/1423255668\\_349360.html](http://politica.elpais.com/politica/2015/02/06/actualidad/1423255668_349360.html) y <http://www.expansion.com/juridico/actualidad-tendencias/2015/03/13/550314b222601d04248b456d.html>

<sup>96</sup> El Anteproyecto fue aprobado en abril de 2014 y el Proyecto de Ley remitido al Congreso es de fecha 27 de febrero de 2015, disponible en: [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-134-1.PDF#page=1](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-134-1.PDF#page=1)

<sup>97</sup> Ver artículo en <https://labrigadatuitera.wordpress.com/2014/12/15/informe-reforma-lecrim/> Comunicado conjunto de Jueces para la Democracia y Unión Progresista de Fiscales, disponible en: <http://www.attac.es/2014/12/13/comunicado-sobre-la-reforma-de-la-ley-de-enjuiciamiento-criminal/> ; comentarios al Anteproyecto de Ley publicado por Jueces para la Democracia, disponible en: <http://www.juecesdemocracia.es/pdf/InformeprovAPrefLecrim.pdf> ; comunicado de Unión Progresista de Fiscales, disponible en: <http://www.upfiscales.com/2014/12/comunicado-u-p-sobre-reforma-de-la-ley-de-enjuiciamiento-criminal/>

forma independiente la corrupción, pretendiendo con ello influir para que apliquen el ordenamiento jurídico de forma incorrecta y esas conductas son ilegítimas<sup>98</sup>.

En 2013 se reformó el Consejo General del Poder Judicial mediante la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio<sup>99</sup>. La norma fue promulgada a propuesta del Gobierno y fue aprobada con la oposición de todos los partidos de la oposición. Dicha reforma contó asimismo con la oposición de todas las asociaciones judiciales, que presentaron informes desfavorables a la misma. Posteriormente los integrantes de este órgano fueron nombrados por el Parlamento a través de un pacto de cuotas entre los principales partidos políticos. El Consejo General del Poder Judicial es el órgano que debe velar por la independencia judicial y el que gestiona aspectos tan sensibles para la misma como el régimen disciplinario y los ascensos profesionales. Con esta vinculación tan evidente al poder político, el Consejo General del Poder Judicial no puede garantizar la división de poderes. Más bien al contrario, su propia configuración (al estar compuesto por jueces y juristas elegidos íntegramente por los poderes políticos) supone un **riesgo potencial para la independencia judicial**.

Todo lo anterior pone de relieve graves ataques a principios inherentes al Estado de Derecho, incluyendo el acceso a la justicia y la separación de poderes.<sup>100</sup>

Entendemos por tanto, que el Estado español debería ser instado a (i) derogar la Ley de Tasas y garantizar el acceso a la justicia para todas las personas, en igualdad y sin trabas; (ii) que la reforma de Ley de Asistencia Jurídica Gratuita cumpla escrupulosamente con los estándares internacionales de derechos humanos en materia de asistencia jurídica y a dotar de más recursos al servicio de asistencia jurídica gratuita para que el derecho de acceso a justicia sea efectivo ; y (iii) a realizar un proceso de consulta con expertos y sociedad civil con el objetivo de alcanzar una efectiva reorganización y modernización del sistema judicial y a garantizar la suficiente dotación de recursos así como la independencia judicial.

### **Derecho a la privacidad (art. 17)**

Si bien el Comité no lo incluyó en su listado de cuestiones –y difícilmente podría hacerlo, pues se trata de medidas adoptadas con posterioridad a la adopción del listado-, creemos importante llamar la atención sobre dos recientes **iniciativas del Gobierno español que podrían poner en peligro el derecho a la**

---

<sup>98</sup> Este y otros asuntos han motivado el envío de una comunicación conjunta a la Relatora Especial de la ONU sobre la independencia de los jueces y abogados, disponible en <http://rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/6f106f3f451486c6406160785ed21453259ea57f.pdf>

<sup>99</sup> El texto de la ley está disponible en [http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-7061](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-7061)

<sup>100</sup> Ver comunicación conjunta enviada por Rights International Spain a la Comisión Europea relativa a “Systemic threats to the Rule of Law in Spain”, disponible en <http://rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/1c70185a35a3e80b850e122a0c9ad2cd381adc52.pdf>

**vida privada**, la familia, las comunicaciones y el domicilio de las personas en los términos del artículo 17 del Pacto.

La primera de estas medidas es la introducción en la Ley de Enjuiciamiento Criminal<sup>101</sup>, mediante una de las reformas en tramitación, de la posibilidad de decretar, en el marco de las investigaciones penales, la **“grabación de comunicaciones orales”**. En concreto, se permitiría, siempre que medie autorización judicial, colocar *“dispositivos electrónicos que permitan la captación y grabación de las comunicaciones orales directas que se mantengan por el investigado, en la vía pública o en otro espacio abierto, en su domicilio o en cualesquiera otros lugares cerrados”*. Se permitiría, de hecho, que estos dispositivos sean colocados *“tanto en el exterior como en el interior del domicilio o lugar cerrado”*, y que la grabación de conversaciones se complemente con *“la obtención de imágenes”*. Por lo tanto, se trata de una medida mucho más invasiva que las previstas por el ordenamiento jurídico actualmente vigente, puesto que, además de grabar una conversación privada, en este caso se permite que dicha grabación sea en el interior del lugar más afecto por el derecho a la intimidad, como lo es el domicilio de la persona (y es más: para colocar los dispositivos será necesario que los agentes entren en la morada de la persona investigada). La medida no sólo invadirá la privacidad de la persona investigada, sino de todas las personas que convivan con ella, que además se expondrán no sólo a ser grabadas en audio, sino también en imagen. Y esto es especialmente preocupante si se tiene en cuenta otro hecho: esta medida no se permitirá sólo en las instrucciones de delitos de terrorismo, sino para cualquier delito doloso ordinario castigado *“con pena con límite máximo de, al menos, tres años de prisión”* (esto es, delitos que no tienen la entidad suficiente para ser considerados delitos graves – con penas de prisión superior a 5 años).

La segunda de las medidas preocupantes en este ámbito es el anuncio, por parte del Ministro del Interior, de la **creación de un sistema informático que permita la creación de “perfiles sospechosos”** de terroristas por su procedencia (entendiendo como tal origen nacional o étnico), costumbres, y nivel social<sup>102</sup>. Además de crear perfiles que puedan desencadenar en políticas policiales discriminatorias y muy poco eficaces, preocupa que, según el pliego del Ministerio que contiene las condiciones que ha de cumplir la empresa privada a la que finalmente se contrate el diseño de este sistema informático, vaya a tener capacidad de **analizar correos electrónicos, registros de llamadas y hasta notas clínicas**, sin precisar, eso sí, cuáles serían las fuentes de información. Si bien no disponemos, en el momento de remitir el presente informe al Comité, de más

---

<sup>101</sup> Ver proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para el fortalecimiento de las garantías procesales y la regulación de las medidas de investigación tecnológica; disponible en: [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-139-1.PDF#page=1](http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-139-1.PDF#page=1) Sobre la grabación de las comunicaciones orales, en concreto, ver artículo 588 quáter a).

<sup>102</sup> Ver, en este sentido, la noticia aparecida en eldiario.es de fecha 6 de abril de 2015, “Interior encarga un sistema para buscar potenciales terroristas en las redes sociales y con la huella digital”, disponible en: [http://www.eldiario.es/politica/Interior-herramienta-detectar-terroristas-sociales\\_0\\_374463090.html](http://www.eldiario.es/politica/Interior-herramienta-detectar-terroristas-sociales_0_374463090.html)

detalles sobre esta iniciativa, preocupa el impacto desmedido que pueda tener esta medida en la vida privada de los ciudadanos.

Conviene, por tanto, llamar la atención del Estado español sobre el impacto desmedido en la vida privada de las personas de algunas de las medidas anunciadas para la lucha contra el terrorismo y la delincuencia ordinaria y recomendarle, en este sentido, que las medidas que impliquen una invasión en la privacidad sean siempre el último medio empleado, proporcionadas y que su necesidad para el fin perseguido esté siempre justificada.

**Libertad de opinión, de expresión y de reunión pacífica, derecho a la vida, prohibición de la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes (arts. 6, 7, 19, 20 y 21)**

**Sobre la reforma del Código Penal y del anteproyecto de ley de seguridad ciudadana y su afectación al derecho de reunión pacífica y a la libertad de expresión** (*pregunta 21 del listado de cuestiones; párrafo 48 de las respuestas del Estado español*)

La Ley de **Protección de la Seguridad Ciudadana** fue aprobada por el Congreso el 26 de marzo de 2015. Dicha Ley incluye **disposiciones vagas que conceden un amplio margen de discreción a las autoridades** y podría llevar a interpretaciones arbitrarias<sup>103</sup>. Por ejemplo, el artículo 37.7 dispone que será una infracción leve (con multas de 100 a 600 euros) “[l]a ocupación de cualquier inmueble, vivienda o edificio ajenos, o la permanencia en ellos, en ambos casos contra la voluntad de su propietario, arrendatario o titular de otro derecho sobre el mismo, cuando no sean constitutivas de infracción penal. Asimismo la ocupación de la vía pública con infracción de lo dispuesto por la Ley o contra la decisión adoptada en aplicación de aquella por la autoridad competente. Se entenderá incluida en este supuesto la ocupación de la vía pública para la venta ambulante no autorizada.” El concepto de “ocupación” es excesivamente amplio para que las personas conozcan de forma suficientemente previsible cuáles podrían ser las consecuencias de sus actos; podría sancionarse la mera presencia física o una concentración pacífica. La disposición tampoco especifica cuáles serían las disposiciones de la ley que podrían ser vulneradas por dicha “ocupación”. Esta **sanción choca, por tanto, con el principio de legalidad y la libertad de reunión.**

Otro ejemplo de sanción desproporcionada es el artículo 36.23 que establece que “[e]l 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

<sup>103</sup> Ver documento elaborado por entidades sociales y plataformas ciudadanas “Análisis de la Ley Orgánica 4/20151, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana a los efectos de la posible vulneración de los artículos 1, 9.2, 10.1, 14, 15, 20, 21, 24 y 25 de la Constitución Española” y presentado al Defensor del Pueblo pidiendo que recurra la Ley ante el Tribunal Constitucional, disponible en: <http://rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/3d3d492cacc2a6705ccec427f61dd51b86c0f94b.pdf>

a la información”, será una infracción grave (con multas de entre 601 y 30.000 euros). Esta disposición choca con el principio de seguridad jurídica en la medida que el ordenamiento jurídico español ya proporciona suficiente base jurídica para proteger a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en tales casos. En primer lugar, a través del artículo 504.2 del Código Penal<sup>104</sup> y en segundo lugar, a través de la Ley Orgánica 1/1982 sobre protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen<sup>105</sup>. Por tanto, la Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana se convierte en la tercera norma que regula esta materia. Además, será la Administración –a través de un procedimiento administrativo- la que determinará si la seguridad de los agentes, de las instalaciones o de un operativo, están o no en riesgo o peligro. Esta es una cuestión que en todo caso debería ser resuelta por un tribunal, no por la propia administración.

Esta disposición supone una **restricción desproporcionada e innecesaria del derecho a la información y a la libertad de expresión**. Asimismo, conviene tener presente que son numerosos los casos en los que se han podido denunciar e investigar supuestos de uso excesivo de la fuerza por parte de agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad precisamente porque existían imágenes de tales actuaciones tomadas en la vía pública. Por lo tanto, además de una restricción a los derechos mencionados, esta disposición constituye una vía muy peligrosa para garantizar la impunidad de quienes se extralimitan en sus funciones, menoscabando y vulnerando el derecho de los ciudadanos a la seguridad personal.<sup>106</sup>

La Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana se ha tramitado y aprobado en paralelo a otra reforma: la del **Código Penal**, que introduce numerosas modificaciones de los “*delitos contra el orden público*”, incluyendo nuevos tipos penales creados *ad-hoc* para **penalizar acciones de protesta social pacíficas**. El nuevo **Código Penal contiene una serie de disposiciones vagas y amplias** que podrían conducir a un uso arbitrario del poder, lo que está en contra de la seguridad jurídica.<sup>107</sup> Una de las disposiciones más problemáticas es el nuevo artículo 550.1 (delito de atentado contra la autoridad), puesto que deja un margen

---

<sup>104</sup> “Los que injuriaren o amenazaren gravemente a los Ejércitos, Clases o Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, serán castigados con la pena de multa de doce a dieciocho meses.”

<sup>105</sup> Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, sobre protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen; BOE de 14 de mayo de 1982.

<sup>106</sup> Ver, Rights International Spain, Serie Análisis Jurídicos – Seguridad y Derechos Humano “Análisis del Anteproyecto de Ley de Seguridad Ciudadana: Restricción de los Derechos a la Libertad de Expresión y Manifestación Pacífica”, marzo 2014, disponible en <http://www.rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/ce927555f2410a2382a03edacf8b80cde0d5dfb3.pdf> . Asimismo, recomendaciones enviadas al Senado, disponible en: <http://rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/74cfa586bf15f8e990041764630fb82894ec1afb.pdf>

<sup>107</sup> Ver Rights International Spain, Serie Análisis Jurídicos – Seguridad y Derechos Humanos “La criminalización de la protesta social”, marzo 2013, disponible en <http://www.rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/eeacc6f70f85b809b5b3041cd1506b8892ef7d8b.pdf> Asimismo ver, recomendaciones de Rights International Spain al Senado (páginas 4-7) <http://rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/eb9adc90e67bf539f840662b07abd8aa55b63c17.pdf>

de interpretación suficientemente amplio como para que se puedan dar supuestos de aplicación de este tipo a comportamientos de mera resistencia pasiva (tales como sentadas pacíficas o la formación de cadenas humanas).

Otro ejemplo, es el artículo 557.1 (delito de desórdenes públicos) que incluye expresiones vagas y ambiguas tales como “*actos de violencia*” o “*amparados en el grupo*”, que no están definidas. Se introducen así factores de inseguridad jurídica, en la medida que, al resultar prácticamente imposible prever qué podrá llegar a entenderse como constitutivo de un acto de violencia, es igualmente imposible para el ciudadano adaptar su comportamiento para asegurarse de que sus actos no podrán ser calificados de delictivos. Además, ya no se exigen resultados (causación de lesiones o daños), lo que aumenta la dificultad de prever qué conductas constituirán actos de violencia. Asimismo, se tipifica la mera amenaza de llevar a cabo los mencionados actos de violencia, previendo para ésta la misma pena que la prevista para el acto consumado. Ello resulta desproporcionado, puesto que no se justifica que merezca el mismo reproche punitivo una simple amenaza que la efectiva comisión de un “*acto de violencia*”, aún cuando no podamos determinar con exactitud la forma y el contenido de tales actos de violencia.

Hay un riesgo de que el uso de eslóganes provocativos pueda considerarse delictivo lo que pondría en peligro la libertad de expresión. El apartado 2 del artículo 557 (“incitación a la comisión de desórdenes públicos”), además de ser excesivamente indeterminado y claramente desproporcionado, podría resultar excesivamente restrictivo del ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión. El **nuevo tipo de difusión de mensajes** (artículo 559) **castiga la libertad de opinión y de expresión**, de un modo incompatible con los valores y principios de una sociedad democrática. La vaguedad de los términos utilizados da lugar a un margen de interpretación tan amplio que resulta incompatible con las exigencias de previsibilidad y precisión inherentes al principio de legalidad. Los ciudadanos tendrán dificultades para determinar qué mensajes y consignas serían constitutivas de este delito.

Se introduce también un nuevo artículo 557bis (3), tipo agravado de desórdenes públicos. La redacción de este precepto genera las mismas dudas que otros artículos ya comentados. La vaguedad y la inconcreción de los términos utilizados permiten una aplicación extensiva. Los ciudadanos que participen en manifestaciones ya no serán capaces de determinar si sus acciones son o no constitutiva de este delito.

En febrero de 2015, varios Relatores Especiales de las Naciones Unidas, se dirigieron al Estado español mostrando su rechazo a los entonces Proyecto de Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana y a las reformas del Código Penal en lo relativo a las limitaciones a las libertades de expresión y de reunión<sup>108</sup>.

En sus comunicaciones, los Relatores de la ONU dejaron claro que las reformas legislativas señaladas “*amenazan con violar derechos y libertades*”

*fundamentales de los individuos*". Según los Relatores "los derechos a manifestar pacíficamente y expresar colectivamente una opinión son fundamentales para la existencia de una sociedad libre y democrática", y por tanto les preocupa "que las propuestas de reforma puedan ser una respuesta del Gobierno y del poder legislativo a las numerosas manifestaciones que en los últimos años se han llevado a cabo en España". En concreto, en relación con la Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana, establecieron que:

*"La llamada 'ley mordaza' vulnera la propia esencia del derecho de manifestación pacífica pues penaliza una amplia gama de actos y conductas esenciales para el ejercicio de este derecho fundamental, limitando marcadamente el ejercicio del mismo"*, indicó el Relator Especial sobre los derechos de libertad de reunión y asociación. *"Dicho proyecto de ley restringe de manera innecesaria y desproporcionada libertades básicas como es el ejercicio colectivo del derecho a la libertad de opinión y expresión en España"*, añadió por su parte el Relator Especial sobre libertad de expresión. *"Considerando el impacto que podrían tener este tipo de leyes sobre los derechos y libertades fundamentales, deben ser redactadas con cuidado y no pueden ser adoptados de forma precipitada"* concluyeron.

Sobre la reforma del Código Penal, los Relatores Especiales afirmaron que *"el texto del proyecto de ley incluye definiciones amplias o ambiguas que abren el campo a una aplicación desproporcionada o discrecional de la ley por parte de las autoridades"*. Se criticaba, en primer lugar, que se trate como *"circunstancia agravante"* el hecho que una serie de delitos sean cometidos en el contexto de una *"reunión numerosa"*. *"Se busca dar una base legal a este nuevo tipo de 'circunstancias agravantes' para aumentar la pena automáticamente en casos de manifestaciones. Esto es contrario al derecho internacional ya que podría tener un efecto disuasivo sobre el ejercicio de la libertad de manifestación pacífica"*, recalcó el Relator Especial de la ONU sobre los derechos de reunión pacífica y de asociación. El Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la libertad de expresión señaló que *"la redacción de la ley conlleva serios problemas y, tal como están definidos los delitos, podría criminalizar a quienes convoquen a manifestaciones pacíficas"*.

Por otra parte, los Relatores de la ONU señalaron que las disposiciones relativas a la criminalización de los actos de *"incitación y enaltecimiento"* o *"justificación del terrorismo"* son excesivamente amplias e imprecisas. *"Tal y como está redactada, la ley antiterrorista podría criminalizar conductas que no constituirían terrorismo y podría resultar entre otros en restricciones desproporcionadas al ejercicio de la libertad de expresión"*. *"El proyecto de ley podría además permitir abusos en los controles y retiro de información disponible en internet"*, recalcó el Relator Especial sobre libertad de expresión.

El Estado parte debe velar por que cualquier restricción de la libertad de expresión y reunión sea necesaria, proporcional y justificada. Entendemos, por tanto, que debería recomendarse al Estado español que revisase tanto la Ley de Seguridad Ciudadana como el Código Penal con miras a proteger y garantizar debidamente el ejercicio de las libertades de reunión y de expresión, evitando, en todo caso, el uso de conceptos indeterminados o vagos en violación del principio de legalidad.

**Sobre el uso de la fuerza en manifestaciones y la identificación de los agentes**  
(pregunta 22 del listado de cuestiones; párrafos 49 a 51 de las respuestas del Estado español)

La cuestión del uso excesiva de la fuerza por parte de los cuerpos encargados de hacer cumplir la ley en el contexto de manifestaciones ha sido puesto de relieve por parte del Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa:

*“Al Comisario le preocupan los casos denunciados de uso desproporcionado de la fuerza, incluso con balas de goma, ejercido por parte de los agentes encargados de hacer cumplir la ley durante las manifestaciones contra las medidas de austeridad, cuya frecuencia se ha incrementado exponencialmente en los dos últimos años. (...) Se informó al Comisario de que en el contexto de estas manifestaciones, las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley han recurrido en algunas ocasiones al uso desproporcionado de la fuerza, lo que ha conducido a alegaciones de vulneraciones de derechos humanos. (...) El Comisario expresa su inquietud por los informes recibidos de participantes en importantes manifestaciones que tuvieron lugar en Madrid, en mayo y junio de 2011, en los que se indican numerosos casos de palizas y otras formas de malos tratos infligidas a las personas arrestadas por la Policía Nacional durante las mismas, así como durante su traslado y su llegada a comisaría. El Comisario consideró particularmente preocupante que los manifestantes pacíficos, e incluso los transeúntes a veces, hubieran sido objeto de graves malos tratos por parte de la policía. Algunos periodistas también han alegado que fueron golpeados violentamente por policías durante manifestaciones en Madrid y Barcelona. (...) El 25 de septiembre de 2012, volvió a notificarse el uso excesivo de la fuerza en una gran manifestación que tuvo lugar en Madrid, ya que policías nacionales siguieron a los presuntos autores de los disturbios hasta la estación central ferroviaria de la ciudad y, al parecer, infligieron malos tratos a varias personas que se hallaban en la misma (...) El Ministerio del Interior ordenó una investigación interna, que finalizó en enero de 2013, en la que se concluyó que las unidades antidisturbios de la Policía Nacional habían reaccionado debidamente y habían hecho uso adecuado de la fuerza. La Defensora del Pueblo a nivel nacional también abrió una investigación para determinar si el uso de la fuerza había sido proporcionado.”<sup>109</sup>*

El Comité contra la Tortura también ha expresado preocupación por “los informes que denuncian un uso excesivo de la fuerza por parte de las fuerzas del orden, con particular referencia a hechos ocurridos durante protestas contra las medidas de austeridad en 2011 y 2012”. En sus observaciones finales a España (2015) ha recomendado al Estado español “adoptar medidas eficaces para prevenir y poner fin al uso desproporcionado de la fuerza por los agentes del orden, asegurándose de que existan normas claras y vinculantes sobre el uso de la fuerza que se ajusten plenamente a los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (1990)”.<sup>110</sup>

Por otro lado, organizaciones de la sociedad civil han puesto de manifiesto las **lagunas existentes en la formación** ofertada a los agentes (o futuros agentes) de

<sup>109</sup> Ver Informe por Nils Muižnieks, *doc. cit.*, párrafos 113, 115, 117

<sup>110</sup> Comité contra la Tortura, Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España, Versión Avanzada no editada, párr.. 18.

la Policía Nacional y Guardia Civil, sobre todo en lo que respecta a la prohibición de la tortura<sup>111</sup>. Se ha llegado a documentar que la formación específica en materia de derechos humanos representa tan sólo entre el 2 y el 4,5% de la carga lectiva total de los programas formativos iniciales y continuos de Guardia Civil y Policía. También se ha concluido que ni la formación de la Policía Nacional ni la de la Guardia Civil prestaba suficiente atención al uso de la fuerza y las armas de fuego, dada la importancia y las repercusiones que ello puede tener en su trabajo cotidiano.

El Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, tras su visita a España en junio de 2013, pudo comprobar que la formación en materia de uso proporcionado de la fuerza para los agentes policiales seguía siendo muy deficiente, llegando a instar en su informe que:

*“El Comisario insta a las autoridades españolas a que adopten, con carácter prioritario, unas normas claras y vinculantes sobre el uso proporcionado de la fuerza por los agentes encargados de hacer cumplir la ley **en el contexto de las manifestaciones**, incluso sobre la utilización de armas que disparan proyectiles, en consonancia con las recomendaciones del CPT y de la Defensora del Pueblo, y la jurisprudencia del Tribunal. Debería impartirse formación continua a las fuerzas del orden sobre cómo utilizar estas armas respetando los principios de oportunidad, proporcionalidad, limitación y daños mínimos, contenidos en los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, de las Naciones Unidas, 1990.”<sup>112</sup>*

El Comité contra la Tortura también ha expresado preocupación por “los informes según los cuales no se hace suficiente hincapié sobre la prohibición de la tortura y el uso legítimo de la fuerza en los programas de formación de las fuerzas del orden.” El Comité CAT acaba de recomendar al Estado español “seguir reforzando y ampliando sus programas de capacitación con el fin de que el conjunto de funcionarios públicos, incluidas las fuerzas del orden, el personal penitenciario y los guardias fronterizos, conozcan bien las disposiciones de la Convención y la prohibición absoluta de la tortura. Dichos funcionarios deberían recibir capacitación específica sobre la detección de indicios de tortura y malos tratos y sobre la utilización del material policial y antidisturbios y el uso de la fuerza de forma adecuada, y únicamente de manera excepcional y proporcionada. El Comité recomienda también que el Protocolo de Estambul forme parte integrante de la capacitación de los médicos. Además, el Estado parte debe elaborar y aplicar una metodología para evaluar la eficacia de esos programas de formación e informar al Comité sobre sus resultados.”<sup>113</sup>

---

<sup>111</sup> Ver Amnistía Internacional, *La formación en derechos humanos de las fuerzas de seguridad del ámbito estatal sigue siendo deficiente*, 2011. Disponible en <https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI/ESPA%C3%91A%20LA%20FORMACI%C3%93N%20EN%20DERECHOS%20HUMANOS%20DE%20LAS%20FUERZAS%20DE%20SEGURIDAD%20DE%20%20C3%81MBITO%20ESTATAL%20SIGUE%20SIENDO%20MARGINAL?CMD=VEROBJ&MLKOB=29248081616>

<sup>112</sup> Ver Informe por Nils Muižnieks, *doc. cit.*, pfo. 148.

<sup>113</sup> Comité contra la Tortura, Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España, Versión Avanzada no editada, párr. 23.

Por otro lado, cabe resaltar que la recientemente aprobada Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana<sup>114</sup> ampliará, una vez entre en vigor, las facultades de los agentes de policía de todos los cuerpos existentes sin adecuar para ello su formación. El Relator Especial sobre el derecho a la libertad de reunión de Naciones Unidas ya expresó en su informe sobre comunicaciones y respuestas de los Estados de junio de 2014<sup>115</sup> preocupación por *“que se haga prevalecer un concepto extensivo de seguridad de instituciones y autoridades sobre la protección del ejercicio de los derechos y libertades civiles de los ciudadanos”*. Pese a este cambio importante de la normativa, tal y como han denunciado representantes de agentes de la Policía Nacional<sup>116</sup>, las autoridades no han previsto la realización de una formación exhaustiva a todos los agentes para que desempeñen sus nuevas funciones. Como ya hemos mencionado, dicha Ley incluye entre las infracciones la consistente en *“el uso no autorizado de imágenes o datos personales o profesionales de autoridades o miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”*. Estas imágenes son precisamente la prueba principal que suele utilizarse en los procedimientos penales contra aquellos agentes que empleen malos tratos o un uso excesivo de la fuerza, por lo que esta medida puede conllevar que se acentúe aún más la impunidad de los agentes que cometan este tipo de abusos.

También existen preocupaciones por la adquisición, por parte de algunos cuerpos de policía españoles de armas eléctricas (táser) para, entre otros usos, reprimir manifestaciones. La utilización de este tipo de armas sigue sin estar expresamente prohibida por el Estado. Hasta el momento, se ha podido confirmar la adquisición de este tipo de armas por parte de medio centenar de policías locales<sup>117</sup> y la policía autonómica catalana (Mossos D'Esquadra); estos últimos, desde que la Consejería de Interior de Cataluña ordenase su uso en diciembre de 2014<sup>118</sup>. Si bien no existen casos documentados del uso de armas electrónicas (táser), lo cierto es que, habida cuenta de su introducción masiva en todos estos cuerpos de policía y la experiencia en otros países, su potencial uso y sus consecuencias son motivo de preocupación<sup>119</sup>.

Finalmente, en relación con la **identificación de los agentes**, debe destacarse que recientemente el Cuerpo Nacional de Policía, con competencias antidisturbios en manifestaciones en muchas de las ciudades del Estado español,

---

<sup>114</sup> *Doc. cit.* Estos aspectos de la Ley entrarán en vigor el 1 de julio de 2015.

<sup>115</sup> Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai – Addendum: “Observations on communications transmitted to Governments and replies received” [doc. nº A/HRC/26/29/Add.1], párrafos 412-420. Disponible en:

<http://www.rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/7f6fd669354e3bd6c12f2443f4514dabdcfe73.pdf>

<sup>116</sup> Ver noticia aparecida en prensa: <http://www.europapress.es/nacional/noticia-sindicato-policial-denuncia-falta-formacion-llamada-ley-mordaza-20150327135946.html>

<sup>117</sup> Ver noticia aparecida en prensa: <http://www.20minutos.es/noticia/2372924/0/medio-centenar/policias-locales-catalanas/utilizan-pistolas-electricas/>

<sup>118</sup> Ver noticia aparecida en prensa: <http://www.elperiodico.com/es/noticias/sociedad/luz-verde-mossos-utilicen-pistolas-electricas-3751188>

<sup>119</sup> De hecho, la sociedad civil catalana lanzó recientemente la campaña “Stop Táser” instando que se prohibiese el uso de estas armas, en consonancia con las recomendaciones del Comité. Más información en: <https://stoptaser.wordpress.com>

implementó una recomendación de la Defensora del Pueblo relativa a que los agentes que participen en manifestaciones porten un número de identificación más grande. En concreto, y en aplicación de la nueva normativa, estos agentes han de llevar su número de identificación en chalecos anti-trauma, con unas medidas de 27 cm de largo y 6,5 cm de ancho, sujetas a estas prendas con velcro<sup>120</sup>.

Ahora bien, tal y como ha manifestado el Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, estas medidas han **demostrado ser insuficientes para una correcta identificación de los agentes**. Primero, porque este número sólo está en la parte dorsal de los chalecos, y segundo, porque en los casos en los que los agentes no llevan puesto el chaleco, hay que estar a la identificación ordinaria de los agentes, con un cartel muy pequeño y apenas imperceptible. En su informe tras su visita a España en junio de 2013, el Comisario se pronunció sobre este punto del siguiente modo:

*“El Comisario subraya que es esencial que se garantice que todos los agentes encargados de hacer cumplir la ley puedan identificarse fácilmente, con objeto de facilitar el enjuiciamiento de los autores de los abusos, y la imposición de sanciones a los mismos. El nuevo formato del número de identificación adoptado por la Policía Nacional constituye un paso adelante que debería extenderse a otras fuerzas. El Comisario insta a las autoridades a que consideren otras formas de asegurar que los números de identificación de las unidades antidisturbios se coloquen asimismo en la parte frontal de su uniforme, si es posible en los cascos y/o en otras partes de su equipo, con el fin de garantizar que sean visibles en todas las circunstancias.”<sup>121</sup>*

El Comité contra la Tortura también ha expresado preocupación por “[l]as **dificultades para identificar a los agentes responsables**, si bien el Comité nota que el tamaño de los números de identificación que portan los agentes de las Unidades de Intervención Policial habría aumentado tras una recomendación de la Defensora del Pueblo. La falta de identificación parece haber obstaculizado a menudo las investigaciones, como por ejemplo en los casos de Ángela Jaramillo en 2011 y Consuelo Baudín en 2012, y el procesamiento de los presuntos autores de malos tratos y uso excesivo de la fuerza”. El Comité CAT ha recomendado al Estado español asegurar “que pueda identificarse de manera efectiva a los agentes de las fuerzas del orden en todo momento cuando ejerzan sus funciones de protección del orden público”.<sup>122</sup>

En cualquier caso, y con independencia de lo que establece la normativa, lo cierto es que se han documentado muchas malas prácticas de los agentes, sin que muchas de ellas hayan dado lugar a una respuesta adecuada por parte de las autoridades.

---

120 Para más información, ver: [https://www.defensordelpueblo.es/es/Prensa/Institucional/Actividades/contenido\\_1366815136465.html](https://www.defensordelpueblo.es/es/Prensa/Institucional/Actividades/contenido_1366815136465.html)

121 Informe por Nils Muižnieks, Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, tras su visita a España, del 3 al 7 de junio de 2013, pfo. 49. Disponible en: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2389885&SecMode=1&DocId=2077824&Usage=2>

122 Comité contra la Tortura, Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España, Versión Avanzada no editada, párr. 19.

Cabe recomendar al Estado español que garantice que se investigue todo acto de brutalidad o de uso desproporcionado de la fuerza y evitar, por tanto, que estos abusos queden impunes retirando, entre otras medidas, la infracción consistente en el uso de imágenes de agentes de policía que actúen en el ejercicio de sus funciones. Debe recomendarse también al Estado español implementar programas de capacitación y formación para que todos los agentes de policía conozcan los estándares de derechos humanos en materia de uso proporcionado de la fuerza en manifestaciones y a abstenerse al uso de armas táser. Finalmente, el Estado español debería ser instado a garantizar que todos los agentes de todos los cuerpos de policía existentes en todo el territorio sean correcta y fácilmente identificables por parte de la ciudadanía.

**Sobre las medidas adoptadas para difundir información sobre el Pacto y sus Protocolos Facultativos, la presentación del informe del Estado parte, y su próximo examen por el Comité, y sobre la participación de la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y la institución nacional de derechos humanos en el proceso de preparación del informe (pregunta 24 del listado de cuestiones; párrafo 61 de las respuestas del Estado español)**

Tal y como hicimos saber al Comité en nuestra contribución al listado de cuestiones, el proceso de participación de la sociedad civil se circunscribió a un período de una semana para poder participar en el mismo y remitir comentarios al Informe previamente elaborado por las autoridades del Estado. Tal y como en su momento notificamos al mismo Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación:

*“El 21 de noviembre 2012, la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación informaba sobre el procedimiento para la presentación del VI informe ante el Comité de Derechos Humanos (...). De cara a la participación en el proceso de consulta, se nos daba un plazo de 5 días (hasta el 26 de noviembre) para mostrar nuestro interés específico en participar en dicho proceso. Ello nos permitió recibir el 30 de noviembre los borradores de informes y sus anejos preparados por los diferentes ministerios para realizar comentarios hasta el día 10 de diciembre. Como ya indicamos en la respuesta a la invitación formal, el procedimiento señalado, esto es, tanto el proceso en sí sin retroalimentación, diálogo o participación plena, así como el plazo de una semana que se marcó para remitir los "comentarios", no parecen compatibles en modo alguno con el proceso o celebración de "consultas" que indican las directrices relativas a la forma y el contenido de los informes que deben presentar los Estados parte.”*

Entendemos, por tanto, que el Estado debería ser instado a celebrar, en el momento de la elaboración de informes a este y otros Comités de tratado, consultas con la sociedad civil que respeten las directrices relativas a la forma y el contenido de los informes que deben presentar los Estados parte.