

Recomendaciones a los Grupos Parlamentarios para la reforma de la Ley Orgánica 4/2015, de Protección de la Seguridad Ciudadana

La vigente Ley Orgánica 4/2015, de Protección de la Seguridad Ciudadana (en adelante, LO 4/2015) es una norma problemática, que ha sido duramente criticada tanto por la sociedad civil como por organismos internacionales.

El primero en pronunciarse en contra de la aprobación de la LO 4/2015, fue el antiguo Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho de reunión pacífica y asociación, en su informe de 2013,¹ en el que afirmó estar *“hondamente preocupado por las restricciones desproporcionadas y excesivas al derecho de reunión pacífica”* que suponía el Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana.

En febrero de 2015, cuatro Relatores Especiales de Naciones Unidas (sobre el derecho de reunión pacífica, sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de expresión, sobre la promoción y protección de los Derechos Humanos en la lucha antiterrorista y sobre la situación de los defensores de Derechos Humanos) se pronunciaron también, en una nota conjunta, en contra de la aprobación de la LO 4/2015.² Afirmaban 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”*. Criticaron también que *“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”*.

En junio de 2015, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho de reunión pacífica dijo *“lament[ar] que a pesar de sus acciones conjuntas con otros expertos independientes de las Naciones Unidas exhortando a España a rechazar”* el Proyecto de Ley de Seguridad Ciudadana, *“el país haya adoptado unas enmiendas muy limitadas”*. En aquel informe, insistió en que *“le preocupa seriamente que definiciones amplias y con alcances imprecisos conlleven a la autocensura, una de las*

¹ Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, A/HRC/26/29/Add.1, de 10 de junio de 2013, párr. 419.

² <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15597&LangID=S>

prácticas sociales más regresivas para el goce de derechos y libertades fundamentales".³

En su informe más reciente, de 2018, el nuevo Relator Especial para el Derecho de Reunión también ha expresado su preocupación por las *"reformas legislativas adoptadas para aumentar las multas y sancionar el incumplimiento de normas relativas a la organización de y participación en manifestaciones pacíficas"*, refiriéndose en concreto a la Ley de Seguridad Ciudadana española.⁴

Desde Rights International Spain fuimos muy críticas con el Anteproyecto.⁵ Solicitamos durante el trámite parlamentario que no se aprobara la reforma⁶ y, desde entonces, hemos mantenido que se debe derogar la LO 4/2015.

No obstante, el proceso de reforma iniciado es una buena ocasión para adecuar la norma a los estándares internacionales, eliminando las disposiciones vulneradoras de derechos fundamentales y revisando el conjunto del articulado desde el escrupuloso respeto a la seguridad jurídica y al principio de legalidad.

Las siguientes recomendaciones están basadas en estándares internacionales que deben ser respetados por los legisladores españoles. Limitamos nuestras recomendaciones a la protección de los derechos a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de expresión. Esta limitación no implica, en modo alguno, que consideremos que el resto del articulado de la LO 4/2015 no infringe otros derechos fundamentales.⁷

1.- Limitaciones a la restricción de derechos y concepto de seguridad ciudadana

El Estado, y por tanto el poder legislativo, tiene la obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que es parte. Si bien en tales textos se admite que algunos derechos pueden ser restringidos, toda restricción ha de respetar cinco exigencias:⁸

- **Legalidad:** el test de legalidad exige que las normas restrictivas de derechos sean accesibles, previsibles y precisas. Son incompatibles con el

³ Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, A/HRC/29/25/Add.3, de 10 de junio de 2015, párr. 451.

⁴ Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de reunión pacífica y asociación, A/HRC/38/34, de 13 de junio de 2018, párr. 38 y nota al pie núm. 21.

⁵ <http://rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/1615e270a19ef72e4fddced6a1d2810ec54ed1f5.pdf>

⁶ <http://www.rightsinternationalspain.org/es/campanias/15/no-a-la-ley-mordaza/42/comunicaciones-con-las-autoridades-espanolas>

⁷ Véase la comunicación conjunta a la Defensora del Pueblo, suscrita por varias organizaciones, entre ellas Rights International Spain, solicitando la interposición de recurso de constitucionalidad contra la LO 4/2015:

<http://www.rightsinternationalspain.org/uploads/publicacion/4a6f9256b874041725955e2c1ca1e7fa71f75493.pdf>

⁸ Siracusa Principles on the Limitation and Derogation of Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, UN Doc. E/CN.4/1985/4 (1984).

principio de legalidad las normas sancionadoras redactadas en términos imprecisos o vagos, que permitan un margen de interpretación demasiado amplio e impliquen, por tanto, un riesgo de arbitrariedad en su aplicación.

- **Justificación:** el Estado ha de justificar la restricción de derechos por referencia a los motivos tasados y expresamente previstos en las normas. Tales motivos han de interpretarse de modo restringido y desde la presunción favorable al ejercicio del derecho que se pretende restringir.
- **Necesidad:** para ser legítima, toda restricción de derechos ha de poder ser considerada necesaria en una sociedad democrática. Ello requiere una ponderación entre los derechos individuales y los del Estado o la sociedad.
- **Proporcionalidad:** toda restricción de derechos ha de ser proporcionada a los objetivos que persigue y las razones que la motivan, debiéndose optar siempre por la opción menos lesiva y siendo inaceptable que la restricción destruya la propia esencia del derecho en cuestión.
- **No discriminación:** las medidas restrictivas de derechos no pueden en ningún caso basarse en motivos raciales, étnicos, religiosos, de orientación sexual o de nacionalidad. En todo caso, se considerará discriminatoria toda restricción que no tenga una justificación razonable y sea desproporcionada.

Durante este proceso de reforma de la LO 4/2015, los legisladores deben poner especial cuidado en la ponderación de los derechos y valores en conflicto, velando por corregir las restricciones injustificadas y desproporcionadas que se incluyen en el texto vigente.

Han de hacer también un esfuerzo en la redacción del articulado, velando por **eliminar los conceptos indeterminados y las expresiones vagas** que abundan en el texto actual.

La seguridad pública se incluye entre los motivos legítimos por los cuales los Estados pueden restringir el ejercicio de algunos derechos humanos.⁹ Ahora bien, aquélla se define como *“los medios de protección contra los peligros para la seguridad de las personas, sus vidas o integridad física o los daños a su propiedad”* y tales medios *“no pueden usarse para imponer limitaciones [de derechos] vagas o arbitrarias”*.¹⁰

Esta definición de la seguridad ciudadana es la que ha de servir de guía al legislador en la reforma de LO 4/2015. En la revisión de las disposiciones que puedan suponer una restricción de derechos fundamentales, ha de tenerse presente que objetivos como la “tranquilidad de los ciudadanos” (art. 1.2 de la LO 4/2015) no constituyen un objetivo legítimo para la restricción de derechos

⁹ Véanse art. 10.2 y 11.2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y art. 19.3 y 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

¹⁰ Siracusa Principles, precitados, párr. 33 y 34.

fundamentales, tales como la libertad de reunión pacífica o la libertad de expresión.

Se recomienda, por tanto, la eliminación de la referencia a la “tranquilidad de los ciudadanos” del apartado 2 del artículo 1.

Se recomienda también que no se apruebe la modificación incluida en la Proposición de Ley del Grupo Parlamentario EAJ-PNV (apartado Primero del artículo único) de introducir una referencia a la preservación de la tranquilidad en el artículo 3.b).

Es igualmente recomendable que se revise la redacción del párrafo 1º del apartado 1 del artículo 16, de modo que se incluyan unas mayores garantías en la práctica de las identificaciones, con el fin de evitar actuaciones arbitrarias. Se debería exigir expresamente **que existan sospechas fundadas o indicios racionales** de participación en una infracción.¹¹

Así mismo, es necesario que los legisladores velen, en este proceso de reforma, por asegurar el respeto del principio de no discriminación. En este sentido, y tal y como han venido recomendando organismos internacionales¹² y nacionales¹³, se debe incluir una prohibición expresa de las identificaciones por perfil étnico. Es decir, de aquellos controles de identidad en los que el factor determinante para la actuación policial esté relacionado con la raza, etnicidad, religión, origen nacional, color o creencia. La cláusula incluida en el apartado 1 del artículo 16 de la LO 14/2015, párrafo 3º, que prevé que “en la práctica de la identificación se respetarán estrictamente los principios de proporcionalidad, igualdad de trato y no discriminación”, no es suficiente a los efectos de eliminar el riesgo de las identificaciones basadas en el sesgo.

Se recomienda en consecuencia la introducción, en el párrafo 3º del apartado 1 del artículo 16, de la prohibición expresa de identificaciones por perfil étnico y una definición de las mismas.

2.- Derecho a la libertad de reunión

El derecho a la libertad de reunión es un pilar esencial en toda sociedad democrática. Es una de las vías para el ejercicio del derecho a la participación en asuntos públicos. Por ello, los Estados tienen la obligación positiva de proteger su ejercicio. Esta obligación positiva tiene dos vertientes: (i) requiere la interpretación amplia del contenido del propio derecho y, a su vez, (ii) exige que las restricciones a este derecho sean mínimas y siempre escrupulosamente justificadas y proporcionadas.

¹¹ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto *Goussinski c. Rusia*, Demanda núm. 70276/01, de 19 de mayo de 2004, párr. 54.

¹² Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre racismo, A/HRC/23/56/Add.2, de 6 de junio de 2013, párr. 51-52.

¹³ Informe Anual del Defensor del Pueblo correspondiente a 2013, pág. 225-226.

La LO 4/2015 incluye disposiciones que afectan al derecho a la libertad de reunión pacífica y que han de revisarse con arreglo a los estándares internacionales en esta materia.

a) Manifestaciones y concentraciones espontáneas y el requisito de comunicación previa

Varios organismos internacionales han recalcado el carácter fundamental de la presunción favorable a la celebración de reuniones pacíficas, insistiendo en que ésta debe “establecerse clara y explícitamente en la ley”.¹⁴

Esta presunción favorable, y el correlativo deber de protección por parte del Estado y sus agentes, debe alcanzar a aquellas reuniones o manifestaciones que no hayan cumplido con el requisito de la comunicación previa.¹⁵ Respecto de este tipo de concentraciones no comunicadas, el Relator Especial de Naciones Unidas para el Derecho de reunión recomienda de hecho que sean expresamente “reconocidas en la legislación”.¹⁶

Se recomienda en consecuencia que se derogue el apartado 1 del artículo 35.

b) Sujetos responsables

El concepto de “organizador” de una reunión o manifestación no comunicada, previsto en el apartado 3 del artículo 30, es excesivamente amplio. Determinar quién o quiénes son organizadores o promotores de una concentración o manifestación por referencia a factores tan ambiguos e imprecisos como “las manifestaciones orales o escritas que en ella se difundan, lemas, banderas u otros signos que ostenten o por cualesquiera hechos” resulta totalmente injustificado. Esta definición tan abierta de la figura de organizador de una reunión puede resultar en vulneraciones desproporcionadas del derecho de reunión, por cuanto permite considerar como tal a meros participantes.

La reforma de este artículo propuesta por el Grupo Parlamentario EAJ-PNV (artículo único, apartado décimo tercero de la Proposición de Ley) adolece de los mismos defectos, por lo que no es recomendable su adopción.

Se recomienda en consecuencia la derogación del apartado 3 del artículo 30, sin que sea necesario sustituirlo por ninguna otra redacción alternativa.

Téngase en cuenta que, tal y como recuerda el Relator Especial sobre el Derecho de reunión en sus recomendaciones a los Estados, “*la falta de notificación previa de los organizadores a las autoridades no debe motivar (...) la imposición a sus*

¹⁴ Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, OSCE-ODIHR and Venice Commission, segunda edición de 2012, Guiding Principle 2.1.

¹⁵ Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, A/HRC/20/27, de 21 de mayo de 2012, párr. 28.

¹⁶ Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, A/HRC/20/27, de 21 de mayo de 2012, párr. 91.

organizadores de sanciones penales o administrativas consistentes en el pago de multas".¹⁷

Corresponde al Estado la obligación positiva de proteger activamente las reuniones pacíficas. Por ello, los organizadores no deben asumir esa obligación, tal y como han recordado tanto el Relator Especial sobre el derecho de reunión¹⁸ como la Organización para la Seguridad y la Cooperación Europea en sus Líneas Directrices sobre la libertad de reunión pacífica¹⁹.

Se recomienda en consecuencia la derogación del apartado 1 del artículo 37.

c) Otras infracciones previstas en la norma que implican una restricción injustificada del derecho a la libertad de reunión pacífica

Como se ha recordado más arriba, en una sociedad democrática, toda limitación a un derecho fundamental ha de estar justificada, ser necesaria y proporcionada. Las disposiciones de la LO 4/2015 que a continuación se mencionan no cumplen con estos estándares, constituyen restricciones ilegítimas en el derecho a la libertad de reunión pacífica y, por tanto, han de ser eliminadas.

Se recomienda la derogación del apartado 2 del artículo 36.²⁰ Esta disposición carece de justificación legítima. No hay motivo alguno que explique por qué merecería un reproche específico que el comportamiento tenga lugar frente al Congreso, Senado o asamblea autonómica. Tampoco se entiende que merezca tal reproche por suceder, concretamente, "con ocasión de una reunión o manifestación". Precisamente, la referencia al ejercicio del derecho fundamental a la libertad de reunión requiere del legislador un mayor rigor en la justificación de la necesidad de esta disposición, para evitar restricciones indebidas de tal derecho. Recuérdese que, dado el valor simbólico de los Parlamentos y otros edificios públicos, los Estados deben ser especialmente protectores del ejercicio del derecho de reunión frente a y en las inmediaciones de éstos²¹.

Se recomienda la derogación del apartado 4 del artículo 36.²² La redacción de este precepto es deficiente, por cuanto la expresión "actos de obstrucción" puede

¹⁷ Informe Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, A/HRC/20/27, de 21 de mayo de 2012, párr. 29.

¹⁸ Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, A/HRC/20/27, de 21 de mayo de 2012, párr. 33.

¹⁹ Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, OSCE-ODIHR and Venice Commission, segunda edición de 2012, Guiding Principle 5.7.

²⁰ "La perturbación grave de la seguridad ciudadana que se produzca con ocasión de reuniones o manifestaciones frente a las sedes del Congreso de los Diputados, el Senado y las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, aunque no estuvieran reunidas, cuando no constituya infracción penal".

²¹ Informe del Relator de Naciones Unidas para el derecho a la libertad de reunión pacífica al Consejo de Derechos Humanos, Doc. ONU A/HRC/23/39, de 24 de abril de 2013, párr. 66.

²² "Los actos de obstrucción que pretendan impedir a cualquier autoridad, empleado público o corporación oficial el ejercicio legítimo de sus funciones, el cumplimiento o la ejecución de acuerdos o resoluciones administrativas o judiciales, siempre que se produzcan al margen de los procedimientos legalmente establecidos y no sean constitutivos de delito".

abarcar un amplio abanico de comportamientos; desde la negociación, a la mediación o la concentración totalmente pacífica. No es claro qué bien jurídico se pretende proteger mediante esta disposición. Lo que sí resulta evidente es que su aplicación puede resultar en sanciones de comportamientos perfectamente pacíficos y legítimos en una sociedad democrática. La redacción alternativa incluida en la Proposición de Ley del grupo parlamentario EAJ-PNV (artículo único, apartado vigésimo segundo) adolece de los mismos defectos, por lo que no se recomienda su adopción.

Se recomienda la derogación del apartado 3 del artículo 37.²³ Las “alteraciones menores” en el desarrollo de una manifestación, reunión o acto público en ningún caso pueden constituir una justificación suficiente para la restricción del derecho fundamental a la libertad de reunión pacífica. En nada puede una alteración menor suponer un peligro tan grave para personas o bienes como para que resulte proporcionada la sanción.

Se recomienda la derogación del apartado 7 del artículo 37.²⁴ No se concreta qué ha de entenderse por “ocupación”, si basta la mera presencia simultánea y totalmente pacífica de varias personas. No se señala ningún motivo por el cual la ocupación de tales lugares pueda suponer un peligro para personas o bienes; riesgos cuya existencia sería el único objetivo legítimo de la norma. La referencia al “titular de otro derecho” sobre cualquiera de los espacios que se enumeran (inmuebles, viviendas, edificios, vía pública) es excesivamente vaga a los efectos de determinar los intereses en conflicto.

Las mismas críticas merece el segundo párrafo (“ocupación de la vía pública”) de este apartado 7. La redacción es sumamente deficiente. Esa mención genérica a “la ley”, sin mayor concreción, no es suficiente para dotar al precepto de legitimidad alguna, sino que, por el contrario, abunda en su falta de justificación.

3.- Derecho a la libertad de expresión

Las disposiciones de la LO 4/2015 que a continuación se mencionan constituyen restricciones del derecho a la libertad de expresión injustificadas, desproporcionadas e innecesarias en una sociedad democrática. Por tanto, han de ser eliminadas.

²³ “El incumplimiento de las restricciones de circulación peatonal o itinerario con ocasión de un acto público, reunión o manifestación, cuando provoquen alteraciones menores en el normal desarrollo de los mismos”.

²⁴ “La 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”.

Se recomienda la derogación del último párrafo del apartado 1 del artículo 16.²⁵ Este párrafo es innecesario y entraña un riesgo de arbitrariedad inaceptable. El mero hecho de portar cualquier prenda vestimentaria, aunque oculte parcial o totalmente el rostro, no es motivo, en ausencia de otros factores, para justificar una identificación. Las prendas de vestir son una forma legítima de ejercicio de la libertad de expresión.²⁶ Por supuesto, no pueden interpretarse como indicio de la comisión de un ilícito, ni puede ser un motivo válido para una identificación preventiva.

Se recomienda la derogación del apartado 23 del artículo 36.²⁷ Esta disposición carece de toda justificación. Sancionar la captación y difusión de imágenes de funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones constituye una violación del derecho a la libertad de expresión e información.²⁸

Si la voluntad del legislador es proteger la seguridad y el honor de quienes ejercen funciones públicas, esta disposición resulta innecesaria, por cuanto existen ya instrumentos legales suficientes, tanto en vía penal como civil para cumplir con estos fines.

Se recomienda la derogación del apartado 4 del artículo 37.²⁹ Esta disposición es innecesaria, pudiendo conducir a restricciones desproporcionadas del derecho a la libertad de expresión. Cabría multar toda opinión, discrepancia o expresión de repulsa proferida por un individuo. En una sociedad democrática, el Estado y sus agentes han de hacer prueba de especial tolerancia ante la crítica, aun cuando ésta se exprese recurriendo a expresiones insultantes, tal y como tiene dicho el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.³⁰

²⁵ “En estos supuesto, los agentes podrán realizar las comprobaciones necesarias en la vía pública o en el lugar donde se hubiese hecho el requerimiento, incluida la identificación de las personas cuyo rostro no sea visible total o parcialmente por utilizar cualquier tipo de prenda u objeto que lo cubra, impidiendo o dificultando la identificación, cuando fuere preciso a los efectos indicados”.

²⁶ Véase Comité de Derechos Humanos, Comentario General núm. 34 al artículo 19 (libertad de expresión) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, párr. 11; Doc. ONU CCPR/C/GC/34, de 12 de septiembre de 2011.

²⁷ “El uso no autorizado de imágenes o datos personales o profesionales de autoridades o miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que pueda poner en peligro la seguridad personal o familiar de los agentes, de las instalaciones protegidas o en riesgo el éxito de una operación, con respeto al derecho fundamental a la información”.

²⁸ La propia Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, sobre protección civil del honor, la intimidad personal y familiar y la propia imagen, en su artículo 8.2, incluye una excepción referida precisamente a la captación, reproducción o publicación de imágenes de quienes ejerzan cargos públicos o profesiones de notoriedad o proyección pública, captadas durante un acto público o en lugares abiertos al público. Véanse, en este sentido, por todas, Sentencia del Tribunal Supremo 241/2003, de 14 de marzo, Fundamento de Derecho Tercero y Sentencia del Tribunal Constitucional 72/2007, de 16 de abril, Fundamento Jurídico Quinto.

²⁹ “Las faltas de respeto y consideración cuyo destinatario sea un miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones de protección de la seguridad, cuando estas conductas no sean constitutivas de infracción penal”.

³⁰ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto *Thorgeir Thorgeirsson c. Islandia*, Demanda núm. 13778/88, de 25 de junio de 1992; párr. 66, en la que el Tribunal

4.- Cuantía de las sanciones

Se recomienda la modificación del artículo 39. Las cuantías previstas para las sanciones en el texto actualmente vigente son desproporcionadamente elevadas.

concluyó que los insultos dirigidos a agentes de policía constituían un ejercicio perfectamente legítimo del derecho a la libertad de expresión.