



DERECHOS FUNDAMENTALES  
Y ESTADO DE DERECHO

## **Informe sobre la visita a España**

14-15 de octubre 2021



Comité Económico  
y Social Europeo



# Fundamental Rights and the Rule of Law

## Informe sobre la visita a España

14 y 15 de octubre 2021

Seis miembros del CESE participaron en la visita a España. La delegación se reunió con representantes de la sociedad civil, en particular las organizaciones de la sociedad civil, los interlocutores sociales y los medios de comunicación por un lado, y diversos entes gubernamentales y judiciales por otro. El objetivo de este informe es reflejar y reproducir fielmente las opiniones de la sociedad civil. Las opiniones de los distintos entes se verán reflejadas en su respuesta al informe.

### 1. Derechos fundamentales relacionados con los interlocutores sociales

Los participantes señalaron que el **diálogo social** funciona bastante bien en España. Durante la pandemia de COVID-19, las organizaciones patronales, los sindicatos y el Gobierno celebraron acuerdos que permitieron mantener puestos de trabajo, a diferencia de lo que ocurrió durante la crisis económica y financiera de 2008. Un ejemplo concreto fue el acuerdo sobre el aumento del salario mínimo.

Los participantes constataron que aún deben mejorarse **la transparencia y el derecho a la información**. Los interlocutores sociales señalaron que la Ley de transparencia no se aplica correctamente y que determinada información pública no se ha divulgado a la ciudadanía (por ejemplo, sobre los gastos relacionados con la compra de material sanitario durante la pandemia). Muy a menudo, el único recurso que tienen los particulares y las organizaciones para obtener información es acudir a los órganos jurisdiccionales. Sin embargo, los procesos judiciales suelen ser largos y la información puede llegar a comunicarse años después de ser solicitada, cuando ya ha dejado de ser relevante. Por lo tanto, para superar las dificultades de acceso a la información, los participantes consideraron necesario promover más eficazmente la legislación en materia de transparencia y que esta información vaya acompañada de un apoyo institucional a efectos de verificación y supervisión.

Una de las principales mejoras necesarias señaladas por los participantes se refiere a la **Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana** (a la que los participantes se refirieron también como «Ley mordaza»), que en su opinión vulnera la libertad de expresión, el derecho de protesta y el derecho de huelga y que, en determinadas circunstancias, tipifica como delito los derechos de huelga o de protesta y a quienes los defienden. La Ley permitió imponer sanciones a los manifestantes: los participantes mencionaron casos de sindicalistas que fueron enjuiciados o condenados por participar en protestas. Si bien los participantes consideraron que las disposiciones de la Ley dan lugar a la tipificación penal de determinados tipos de conductas, los entes públicos

afirmaron que la Ley Orgánica 4/2015 no tipifica como delito ninguna conducta, ya que solo prevé sanciones administrativas. También afirmaron que el Parlamento está debatiendo una propuesta relativa a posibles modificaciones de esta Ley.

Los participantes mencionaron además los obstáculos que afrontan los trabajadores en su vida cotidiana. Por un lado, se consideró que el **acceso a la vivienda social** es muy difícil. Los interlocutores sociales hicieron un llamamiento a favor de una política nacional consolidada relativa al alquiler social, que se basaría en las buenas prácticas de las políticas regionales existentes en el País Vasco y Cataluña.

Por otro lado, los participantes lamentaron que algunos trabajadores, en particular los jóvenes, no perciban salarios suficientemente elevados para satisfacer sus necesidades. También indicaron una fuerte **brecha salarial entre los hombres y las mujeres**, ya que la media del salario anual de las mujeres es de aproximadamente un 16 % inferior a la de los hombres, en particular en las pymes, donde la presencia sindical es más débil y los convenios colectivos son escasos. Además, pese a la notable ampliación de los permisos de paternidad y maternidad, el papel de apoyo de la familia sigue recayendo principalmente en las mujeres. La escasez de servicios públicos, como las guarderías, también dificulta la conciliación entre el trabajo y el cuidado de los niños.

Otro aspecto preocupante era el **acceso de los trabajadores migrantes a la sanidad**, en particular en el ámbito de la atención social, que los participantes consideraron inferior a la de otros trabajadores. Sin embargo, en julio de 2018 se promulgó un Decreto que garantiza el acceso universal a la sanidad, lo que representa un esfuerzo positivo en ese ámbito.

## 2. Libertad de asociación y de reunión

Los participantes explicaron que, en España, la Constitución consagra las libertades de asociación y de reunión. Sin embargo, los participantes manifestaron su preocupación por el ejercicio efectivo de estas libertades.

La principal preocupación de los participantes estaba relacionada con la aplicación de la **Ley de protección de la seguridad ciudadana**, que, en su opinión, conduce a una **reducción del espacio cívico**. Los participantes señalaron que las disposiciones de la Ley vulneran las normas internacionales y son excesivamente ambiguas, lo cual podría interpretarse como necesario, subrayando que se habían impuesto cientos de miles de multas con arreglo a dicha Ley.

Indicaron que la Ley permite sancionar una amplia gama de conductas vinculadas habitualmente con el **derecho de protesta y de huelga**.

Por ejemplo, los participantes mencionaron que el artículo 39 de la «Ley mordaza» ofrece la posibilidad de imponer sanciones desproporcionadas a los manifestantes (sanciones de hasta 600 000 EUR) en caso de cometerse infracciones muy graves.

En ese sentido, hicieron hincapié en dos artículos concretos: el artículo 36, apartado 6, relativo a la desobediencia grave a la autoridad, y el artículo 37, apartado 4, sobre las faltas de respeto a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Los participantes indicaron que las fuerzas del orden disponen de un considerable margen de discrecionalidad para interpretar estos dos artículos a la hora de imponer multas. Según los

participantes, el considerable margen de discrecionalidad otorgado a la policía a la hora de aplicar la Ley que regula los comportamientos individuales afecta al equilibrio de fuerzas en detrimento del poder judicial.

Los participantes también se mostraron preocupados por **el modo en que la policía disuelve las manifestaciones**, que en algunos casos se lleva a cabo con un uso excesivo de la fuerza. Ilustraron este fenómeno refiriéndose a la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto «Laguna Guzmán contra España», que se refería a una manifestante que había resultado herida como consecuencia de la dispersión violenta de una manifestación por parte de la policía.

Según los participantes, la **dificultad de identificar claramente a los agentes de policía** mediante sus uniformes en caso de presunto uso excesivo de la fuerza guarda relación con esta cuestión. Los participantes pusieron de manifiesto una buena práctica de Cataluña, donde, en la actualidad, los uniformes de los agentes de policía exhiben claramente su número de identificación en la espalda, pecho y casco. También se mostraron preocupados por el hecho de que rara vez se condena a los agentes de policía que comparecen ante los tribunales por emplear un uso excesivo de la fuerza.

Los participantes también evocaron las restricciones a **la libertad de reunión durante la pandemia de COVID-19**. Denunciaron un uso excesivo y desproporcionado de la fuerza por parte de la policía para garantizar el cumplimiento de las normas en materia de confinamiento durante el «estado de alarma». Los entes públicos subrayaron en todo momento que la actuación de la policía se ajustaba estrictamente a la Ley y rechaza las quejas relativas al uso excesivo y desproporcionado de la fuerza.

### 3. **Libertad de expresión y libertad de los medios de comunicación**

Los participantes explicaron que en España la libertad de expresión está amparada por la Constitución. Sin embargo, también consideraron que, en los últimos años, se ha vulnerado este derecho como consecuencia de la entrada en vigor de la **Ley de protección de la seguridad ciudadana** en 2015.

Los participantes consideraron que la Ley vulnera las normas internacionales en materia de **libertad de expresión y libertad de los medios de comunicación**. Explicaron que las autoridades administrativas se han amparado en esa Ley desde su entrada en vigor para imponer cientos de miles de multas a periodistas, en particular a fotógrafos y cámaras que habían grabado imágenes de la policía.

Los participantes criticaron también la ambigüedad de algunos artículos del Código Penal relativos a la libertad de los medios de comunicación y la libertad de expresión, que permiten una interpretación demasiado amplia y un recurso abusivo a dichas disposiciones por parte de la policía. Los participantes denunciaron casos de periodistas multados por «falta de respeto y obstrucción» o por «desacato a la autoridad» en su ámbito laboral.

Los participantes criticaron también la Ley por haber tipificado como delito ciertas formas de expresión consideradas ofensivas a la religión, la familia real o la bandera de España. Informaron de que un cómico había sido juzgado por sonarse la nariz con la bandera de España durante un *sketch* y de que se había encarcelado a raperos por considerar que las letras de sus canciones presuntamente promovían el terrorismo.

Los participantes explicaron que, la Constitución española consagra el **derecho de acceso a la información** como un derecho administrativo y no como un derecho fundamental, lo cual le otorga un

nivel de protección inferior. En cuanto al acceso a la información, los participantes lamentaron que la Ley de transparencia, destinada a permitir que los periodistas o la ciudadanía soliciten información al Gobierno o a la administración pública, no se aplique correctamente. Por ejemplo, los periodistas han tenido dificultades para acceder a la información relativa a los salarios de cargos públicos. Además, según los participantes, la Ley de transparencia se suspendió durante la pandemia de COVID-19, lo que impidió el acceso a la información relativa a las medidas sanitarias.

Los participantes informaron de un aumento de la **violencia contra los periodistas**, sobre todo por parte de los agentes de policía, pero a veces también de los propios manifestantes. Los participantes destacaron además la supuesta dificultad para identificar claramente a los agentes de policía en el caso de ataques o del uso excesivo de la fuerza contra los periodistas. Los entes públicos afirmaron que desde 1979 España no había infringido las disposiciones del Convenio Europeo de Derechos Humanos que regulan las interacciones entre el Estado y los periodistas o protegen su independencia frente a amenazas del Gobierno. Los entes públicos también facilitaron información sobre la gama de acuerdos entre el Ministerio del Interior y las asociaciones de periodistas para proteger a los periodistas de amenazas y situaciones de vulnerabilidad.

Los participantes expresaron su preocupación en relación con el **pluralismo informativo**. Subrayaron también la dificultad de obtener información relativa a la distribución de los fondos públicos para la publicidad institucional. También lamentaron de que España no disponga de un consejo audiovisual que garantice la independencia de los medios de comunicación públicos.

Los participantes indicaron que se ha **impedido que algunos periodistas participen en ruedas de prensa con representantes del Gobierno**, así como con algunos partidos políticos. Destacaron, en particular, que algunas autoridades locales no habían aceptado las preguntas planteadas por determinados periodistas en ciertas ruedas de prensa. Los participantes también mencionaron que el Gobierno impidió que los profesionales sanitarios hicieran declaraciones a los medios de comunicación durante la pandemia.

Los participantes explicaron que España no dispone de una legislación específica sobre **noticias falsas** y que la verificación de datos la realizan los periodistas y las empresas de comunicación haciendo uso de un mecanismo profesional. Por lo que respecta a la **desinformación**, se están realizando avances y el Departamento de Seguridad Nacional de España ha creado grupos de trabajo para redactar un libro blanco sobre cómo abordar las campañas de desinformación.

Los participantes expresaron su preocupación por la falta de transposición por parte de España de la Directiva de la UE sobre la **protección de los denunciantes**.

Otra de las preocupaciones expresadas por los participantes guarda relación con la **regulación de internet**. Los participantes consideraron que el Real Decreto-ley 14/2019, de 31 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes por razones de seguridad pública en materia de administración digital, contratación del sector público y telecomunicaciones, permitió que el Gobierno tomara el control de la red de radiodifusión. Según los participantes, el Real Decreto-ley definió un acceso a la red cada vez más regulado por el Estado, sin obligación de disponer de un auto judicial para limitar el acceso.

#### 4. **Derecho a la no discriminación**

De acuerdo con los participantes, el marco jurídico español carece de una ley general para proteger e imponer sanciones a la discriminación en todos los ámbitos. Las organizaciones de la sociedad civil

coincidieron en la necesidad de una **Ley integral para la igualdad** de ámbito nacional que aborde todos los tipos de discriminación. También mencionaron que Cataluña dispone de una Ley sobre igualdad. Actualmente se está debatiendo en el Congreso de los Diputados una Ley integral para la igualdad de trato. Las autoridades públicas indicaron también que están creando grupos de formación para concienciar sobre la igualdad en la administración pública y proporcionaron información sobre las iniciativas para garantizar la igualdad efectiva de mujeres y hombres en España (Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo de 2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres en vigor desde 2007, el Proyecto de Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación, políticas de conciliación, el proyecto de Ley de Diversidad Familiar y Apoyo a las Familias o la respuesta institucional a la violencia de género).

Los participantes informaron de la ausencia de avances en algunos ámbitos. Destacaron la ratificación por parte de España de la Carta Social Europea Revisada del Consejo de Europa en mayo de 2021. Asimismo, en marzo de 2021 se estableció el Plan de Acción de Lucha contra los Delitos de Odio, con el fin de luchar contra el discurso de odio en general, pero también en línea. El Gobierno de España presentó este protocolo con la implicación de la sociedad civil, los profesionales del Derecho y las empresas de internet. Los participantes apreciaron también la gran diversidad social de los agentes de policía. Las autoridades públicas afirmaron que la lucha contra la discriminación por parte del Ministerio del Interior se centró en la lucha contra los delitos de odio por motivos de raza, origen nacional o étnico, lengua, color de piel, religión, sexo, edad, discapacidad intelectual o física, orientación sexual u otros factores similares. El Plan de Acción 2019-2021 se ha evaluado recientemente y dicha evaluación servirá de base para elaborar el Segundo Plan de Acción de Lucha contra los Delitos de Odio.

**El pueblo gitano** se sigue considerando el grupo minoritario más discriminado en España, ya que afronta una discriminación generalizada en todos los ámbitos de la vida cotidiana, en particular en la comunicación, los medios sociales, el acceso al empleo y la vivienda. La elaboración de perfiles étnicos de la población gitana por parte de la policía se considera muy frecuente, ya que detienen a diez veces más gitanos que a personas que no lo son. Los participantes pidieron que determinados organismos dedicados a fomentar la igualdad, como el Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o Étnica, participen más en la lucha contra el antigitanismo. A este respecto, las autoridades públicas facilitaron información sobre el Plan Estratégico de Inclusión, el Plan interinstitucional de lucha contra el racismo, la xenofobia, la fobia LGBTI y otras formas de intolerancia, y la Estrategia Nacional para la Igualdad, la Inclusión y la Participación del Pueblo Gitano 2021-2030. También se informó de algunos avances, como la creación de una comisión para la lucha contra el antigitanismo en el Congreso de los Diputados, en la que participe la sociedad civil.

Las **mujeres** siguen asumiendo pesadas cargas en el ámbito del cuidado familiar, lo que complica su acceso a las esferas política, económica y laboral. Los participantes explicaron que las mujeres que ocupan empleos precarios o temporales son más numerosas que los hombres, y que las mujeres sufren tasas de desempleo más altas y reciben salarios más bajos. Los participantes destacaron también que la violencia de género, incluidos los asesinatos de mujeres, ha aumentado considerablemente durante la pandemia de COVID-19. También consideraron que la violencia sexual va en aumento. Los entes públicos indicaron que están tomando medidas para mejorar el equilibrio entre la vida profesional y la vida privada, por un lado, y los servicios de atención por otro con el fin de abordar la igualdad de género.

Las **personas LGBTIQ** informaron de su preocupación por el aumento del discurso de odio en las redes sociales, en particular contra las personas transgénero. Los participantes también consideraron que el discurso de odio contra la comunidad LGBTIQ procede principalmente de ciertos grupos políticos. Asimismo, explicaron que es difícil denunciar las situaciones de discriminación o los delitos de odio ante la policía. Además, consideraron que la legislación española relativa a los delitos de odio no es eficiente. Por último, los participantes expresaron su descontento con la interpretación que el poder judicial hace de la Ley, que en ocasiones limita la libertad de la comunidad.

Todos los participantes exigieron una reforma de la **legislación española en materia de inmigración**, que consideran obsoleta e inadecuada a las necesidades de los migrantes. Según los participantes, los migrantes están especialmente expuestos a la precariedad y a la vulneración de los derechos humanos, y tienen un acceso limitado a los servicios públicos (como la sanidad y la enseñanza). Los participantes manifestaron su preocupación por la gestión de la acogida de los migrantes que llegan a España dentro de los Centros de Internamiento de Extranjeros. Los participantes explicaron que algunas personas estuvieron retenidas hasta sesenta días sin asistencia de un letrado y sin posibilidad de obtener asesoramiento jurídico. Mencionaron que se deportó a la mayoría de ellos en avión a su país de origen.

Otro problema que expusieron los participantes es el hecho de que una persona «racializada» o migrante tiene siete veces más posibilidades de que la detengan que el resto de la población. Los participantes informaron, en particular, de que la Ley de protección de la seguridad ciudadana incluye una serie de disposiciones que permiten la devolución de los migrantes que crucen la frontera, sin comprobar su situación y sin que les sea posible pedir asilo.

Se sigue discriminando a las **personas con discapacidad** en varios ámbitos, como la salud, el empleo, la vivienda y la enseñanza. Por ello, los representantes pidieron un enfoque transversal que abarque todos estos ámbitos. Los participantes se mostraron especialmente preocupados por los tratamientos médicos forzados a los que se somete a las personas con discapacidad psíquica y la imposibilidad de obtener información sobre su tratamiento médico. Los participantes se quejaron de otras dificultades relacionadas con la discapacidad. La delegación del CESE lamentó que una de esas dificultades se reflejara en la experiencia de uno de sus miembros durante la visita al país. La silla de ruedas del miembro del CESE Pietro Vittorio Barbieri se extravió a su llegada al aeropuerto de Madrid. Unos agentes de policía le obligaron a bajar del avión, después de que el Sr. Barbieri estuviera más de una hora esperando su silla de ruedas. Los participantes también debatieron sobre la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, tal y como se recoge en el artículo 12 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad. Observaron que las autoridades públicas habían tomado medidas para hacer realidad esta capacidad jurídica. Por ejemplo, se han observado avances gracias a una reforma del Código Civil que permite ofrecer un mejor apoyo a las personas con discapacidad en el ámbito jurídico.

Por último, los participantes destacaron la difícil situación que afrontaron las **personas mayores** durante la pandemia de COVID-19, cuyos derechos humanos fueron vulnerados en ocasiones en las residencias y los centros geriátricos.

## 5. Estado de Derecho

Los participantes indicaron que el Estado de Derecho es sólido pese a algunos problemas. Pusieron de relieve que el sistema español está basado en derechos y ofrece muchas garantías a la ciudadanía.

El principal reto en este ámbito está relacionado con el **retraso en la renovación del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), que es su órgano de gobierno**. Debido a las dificultades existentes para alcanzar un acuerdo entre partidos políticos, el CGPJ lleva tres años sin renovarse. Las autoridades públicas confirmaron que no se había alcanzado ningún acuerdo político sobre la renovación del GCJP. Los participantes consideraron que la ausencia de renovación del CGPJ supone una amenaza para la independencia del poder judicial y que el nombramiento de los miembros del CGPJ está demasiado politizado.

Los participantes señalaron la necesidad de modificar el procedimiento de renovación del CGPJ para garantizar la selección de sus miembros directamente por los jueces, en lugar de incumbir su nombramiento a las cámaras legislativas. Sin embargo, los participantes consideraron que, en general, el poder judicial es independiente, más allá de la cuestión del proceso de nombramiento de los miembros del CGPJ. Consideraron que los jueces españoles pueden llevar a cabo su cometido diario de forma independiente, sin que se lo impidan las presiones políticas.

Los participantes consideraron que el poder judicial carece de recursos suficientes. Según los participantes, el **número de jueces por habitante** es insuficiente, lo cual demora los procedimientos judiciales, especialmente ante los tribunales superiores y el Tribunal Supremo. Sin embargo, las autoridades públicas señalaron que el número de jueces por cada 100 000 habitantes en España equivale al de otros países cercanos con una población similar como Francia o Italia.

Los participantes consideraron que la **corrupción** es bastante elevada en España, en particular en el ámbito de la contratación pública. Se han logrado avances en el enjuiciamiento y la sanción de la corrupción, pero siguen siendo necesario acometer mejoras. Por ejemplo, los participantes sugirieron reforzar las facultades de supervisión del Tribunal de Cuentas, cuya función es controlar la utilización del dinero público. Las autoridades españolas consideraron que habían **progresado en cuanto al enjuiciamiento y la sanción de la corrupción**, describiendo un marco adicional para la lucha contra la corrupción en España que también **reforzaba la Estrategia Nacional de Lucha contra el Fraude**.

En cuanto al **enjuiciamiento de agentes policiales** por crímenes violentos y delitos de odio, los participantes no tuvieron la impresión de que dichos agentes fueran objeto de ninguna protección especial por parte del poder judicial en detrimento de la ciudadanía.

Por último, los participantes no consideran que la **pandemia de COVID-19** haya incidido especial en la situación del Estado de Derecho en España.



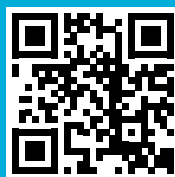


## Comité Económico y Social Europeo

Rue Belliard/Belliardstraat 99  
1040 Bruxelles/Brussel  
BELGIQUE/BELGIË

Responsable editorial: Unidad de Visitas y Publicaciones  
EESC-2022-72-ES

[www.eesc.europa.eu](http://www.eesc.europa.eu)



© Unión Europea, 2022

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Para cualquier uso o reproducción de las fotografías / ilustraciones, hay  
que solicitar autorización directamente al titular / los titulares de los derechos de autor.



Oficina de Publicaciones  
de la Unión Europea



*Print*  
QE-03-22-211-ES-C  
ISBN 978-92-830-5784-0  
doi:10.2864/080380

*Online*  
QE-03-22-211-ES-N  
ISBN 978-92-830-5783-3  
doi:10.2864/578540

ES