



6º aniversario de la entrada en vigor de la Ley Mordaza y de la reforma del Código Penal

España: la libertad de expresión y el derecho a la protesta pacífica llevan seis años bajo amenaza pero existe una oportunidad de revertir la situación

- Desde la entrada en vigor de la Ley Mordaza y la reforma parcial del Código Penal hace casi seis años, se ha consolidado en España la amenaza al ejercicio de la libertad de expresión, reunión e información
- **Amnistía Internacional, ARTICLE 19, la Coordinadora de Organizaciones para el Desarrollo, Defender a Quien Defiende, Greenpeace, No Somos Delito y la Plataforma por la defensa de la Libertad de Expresión** exigen que en el trámite parlamentario ambas leyes se alineen de una vez por todas con los estándares internacionales de derechos humanos

A pesar de que recientemente el pleno del Congreso de los Diputados aprobó una Propuesta de Ley para la tramitación de la reforma del Código Penal en materia de libertad de expresión, desde noviembre de 2020 se encuentra bloqueado el trámite parlamentario en el Congreso español de la Proposición de Ley de reforma de La Ley Mordaza.

Estamos ante una oportunidad histórica para que las autoridades demuestren que la libertad de expresión es una prioridad alineando las normas que la regulan con los estándares internacionales de derechos humanos.

Los seis años de vigencia de la Ley Mordaza la han consolidado como una amenaza grave a la libertad de expresión, reunión y manifestación en España. La Ley Mordaza lleva todo este tiempo utilizándose contra el activismo social, obstaculizando su derecho a expresar sus reivindicaciones de manera pacífica. Además, las limitaciones a la distribución de imágenes de autoridades o miembros de las fuerzas de seguridad han dificultado el ejercicio del derecho a la información. Por si fuera poco, es la Ley que se ha utilizado en esta pandemia, durante los sucesivos estados de alarma, como base legal para la mayor parte de las miles de propuesta de sanciones acumuladas contra miles de ciudadanos y ciudadanas.

La Ley Mordaza fue una una respuesta represiva ante el auge de la movilización social que tuvo lugar a partir de 2011 en el contexto de la anterior crisis económica

El 1 de julio de 2021, la Ley Mordaza cumplirá seis años de vigencia. Con anterioridad a su promulgación y cuando se estaba tramitando como proyecto de ley, las organizaciones firmantes ya alertaron del riesgo de que esta Ley podría limitar aún más el ejercicio de derechos humanos de forma ilegítima, innecesaria y desproporcionada.

Un aspecto clave es el aumento del poder discrecional que esta Ley ha otorgado a los miembros de los cuerpos policiales para valorar qué conductas deben ser consideradas como desobediencia, falta de respeto o resistencia a la autoridad, sin establecer adecuados mecanismos de control y rendición de cuentas. Esta situación facilita comportamientos abusivos y arbitrarios que pueden salir reforzados ante la prevalencia de la posición de la administración frente a la ciudadanía en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores.

La Ley Mordaza nació en el contexto socio-económico que se vivió en España a partir de 2008, y especialmente entre 2011 y 2014, donde la aplicación de medidas de austeridad llevó a

numerosos colectivos a protestar en la calle, obteniendo una respuesta represiva por parte de las autoridades a través del uso excesivo de la fuerza. En aquel momento, las organizaciones protestaron porque el gobierno, en vez de corregir las deficiencias y apuntalar el derecho de reunión pacífica, presentó propuestas legislativas en la dirección contraria. Esta amenaza a la libertad de expresión se ha materializado desde entonces.

Desde la entrada en vigor de la Ley Mordaza en julio de 2015 y hasta diciembre de 2019, se han impuesto 197.288 sanciones en materia de seguridad ciudadana, alcanzando un importe superior a los 73 millones de Euros en multas. Las organizaciones han manifestado su especial preocupación por el impacto en el ejercicio de derechos humanos como consecuencia de la aplicación de los artículos 36.6 (resistencia, desobediencia o negativa a identificarse), 37.4 (faltas de respeto a la autoridad) y 36.23 (difusión no autorizada de imágenes de miembros de las fuerzas de seguridad). Las sanciones impuestas por los dos primeros supone más del 70% del total.

La Ley Mordaza se ha consolidado como la respuesta de las autoridades durante la pandemia en 2021 sin transparencia en los datos

Durante la vigencia de los estados de alarma, las organizaciones han mostrado también su preocupación por el elevado número de denuncias impuestas siguiendo el criterio de considerar el mero incumplimiento de las medidas de confinamiento como una sanción prevista en el artículo 36.6 de la Ley Mordaza. Solo desde el 14 de marzo hasta el 23 de mayo de 2020, el Gobierno reconoció que se habían impuesto 1.044.717 propuestas de sanción por incumplimiento de las medidas de confinamiento como infracciones recogidas en dicho artículo.

Las autoridades no han proporcionado datos claros sobre el número total de denuncias, ni sobre su efecto en colectivos vulnerables. El propio *Defensor del Pueblo* ha pedido al *Ministerio del Interior* que aclare los datos facilitados por la *Secretaría de Estado de Interior* sobre al menos 357.647 expedientes sancionadores tramitados hasta el 31 de diciembre de 2020 por infracciones de las medidas adoptadas con motivo de la pandemia.

Activistas y periodistas en el punto de mira durante casi seis años

Durante estos seis años, la Ley Mordaza se ha empleado contra movimientos sociales o plataformas ciudadanas, que han sufrido sanciones de forma reiterada, incluso viéndose obligadas a replantear sus acciones de movilización.

Asimismo, profesionales de la información han visto dificultada, cuando no impedida, su labor, que en muchas ocasiones consistía precisamente en documentar actuaciones o abusos de miembros de las fuerzas de seguridad, especialmente durante manifestaciones.

Todo esto ha permitido comprobar que la aplicación de la Ley Mordaza ha supuesto una merma para el ejercicio de derechos humanos, como los derechos a la libertad de reunión, expresión e información. Las organizaciones consideran que es el momento para acabar con esta situación modificando y eliminando los artículos que restringen el ejercicio de estos derechos.

El código penal y su impacto negativo en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión

Algunos artículos del Código Penal amenazan también la libertad de expresión en España, aunque últimamente han disminuido las denuncias y las condenas aceptadas por los tribunales en relación a algunos de estos artículos.

La reforma parcial del Código Penal de 2015 amplió el ámbito de aplicación del artículo 578 sancionando el enaltecimiento del terrorismo que se llevara a cabo mediante la difusión pública de mensajes o consignas, estableciendo como factor agravante que el delito se cometiese a través de Internet y aumentando la pena máxima de dos a tres años de prisión. Desde esta reforma, aumentaron drásticamente los procesamientos y las sentencias condenatorias derivados de la aplicación del artículo 578.

Otros artículos relacionados con libertad de reunión y expresión que se modificaron en 2015 fueron los delitos de orden público. Entre otras cuestiones, se incrementó la pena de los delitos contra la autoridad cuando se producen en el contexto de las manifestaciones (557 bis 3º), y se tipificó como infracción penal la resistencia pacífica grave hasta con penas privativas de libertad (556.1). Por ejemplo, también se tipificaron como delito la ocupación de despachos, oficinas, establecimientos o locales, aunque estén abiertos al público, si con la ocupación se perturba el funcionamiento normal de la actividad (art. 557 ter).

El delito de enaltecimiento del terrorismo

El derecho a la libertad de expresión protege, incluso, expresiones que ofenden, escandalizan y molestan. Sin embargo, en los últimos años, en España, decenas de personas usuarias de las redes sociales, así como artistas musicales, periodistas e incluso titiriteros han sido procesadas o condenadas en virtud del artículo 578 del Código Penal, que prohíbe el “enaltecimiento” del terrorismo y la “humillación de las víctimas de los delitos terroristas”.

Las autoridades han empleado este artículo para reprimir las expresiones de índole política, sobre todo en las redes sociales, y a la comunidad artística del país. Las organizaciones ya constataron en 2018 el profundo efecto paralizante ocasionado por la aplicación del artículo 578 del Código Penal al crear un entorno desfavorable para la expresión de opiniones alternativas o hacer chistes controvertidos.

Al menos setenta y cinco personas han sido condenadas por enaltecimiento al terrorismo a penas de privación de libertad e inhabilitación en los últimos cinco años y, aunque el número de personas condenadas ha disminuido drásticamente, pasando de treinta y cinco en 2016 a dos en 2019 y una en 2020, lo cual demuestra que este artículo sigue siendo una amenaza real a la libertad de expresión.

A su vez, el artículo 579 debe revisarse para garantizar que sólo son penalizadas aquellas expresiones que incitan de manera directa a la comisión de actos terroristas, cuando existe intención de que se cometa un delito de terrorismo, y sea probable que esa expresión incite a una violencia inminente.

Injurias a la corona, figuras públicas y ofensas a sentimientos religiosos

Las organizaciones se oponen a las leyes que prohíben el insulto o las expresiones de falta de respeto a jefes de Estado o personalidades públicas, fuerzas armadas y otras instituciones públicas, o a banderas o símbolos (como las leyes sobre lesa majestad y desacato). Los jefes de Estado, por el hecho de ser figuras públicas, deben tolerar más críticas que la ciudadanía. El uso de leyes sobre difamación con el fin o el efecto de impedir las críticas legítimas al gobierno o a cargos públicos viola el derecho a la libertad de expresión.

España ha sido condenada hasta en cuatro ocasiones (2011, 2016, 2018 y 2021) por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos por sancionar penalmente los insultos a figuras públicas e institucionales, dos de ellas por aplicación del artículo 490.3 del Código Penal sobre injurias a la Corona. Desde este tribunal han recordado que una mayor protección a Jefes de Estado mediante una ley especial en materia de insulto no es compatible con el Convenio Europeo de

Derechos Humanos, también suscrito por España. La eliminación de este artículo debe producirse ya.

Lo mismo sucede con el delito de ofensa contra los sentimientos religiosos. El artículo 525 del Código Penal: la protección de conceptos abstractos o creencias religiosas o de otra índole, o de las sensibilidades religiosas de sus adeptos, no es un motivo para restringir la libertad de expresión. A este respecto, las organizaciones alertan sobre el posible efecto disuasorio que podrían tener [sentencias como la del pasado 31 de mayo de 2021, en la que la Audiencia Provincial de Málaga](#) confirmó la condena a una mujer por un delito contra los sentimientos religiosos por expresiones utilizadas durante una movilización ciudadana, a una multa de 2.700 Euros. Por tanto, el artículo 525 del Código Penal, junto con el artículo 524, redundante habida cuenta del artículo 523, deben derogarse también en el marco de esta reforma del Código Penal.

Otros delitos que pueden penalizar la libertad de expresión

El artículo 510 del Código Penal sanciona las conductas de fomento, promoción o incitación “directa o indirecta al odio, hostilidad, discriminación o violencia contra un grupo, parte del mismo o contra una persona determinada por razón de su pertenencia a aquél...”. Las organizaciones piden la revisión íntegra del artículo 510. La apología del odio discriminatorio que constituya incitación a la hostilidad, discriminación o violencia, debe ser prohibida de acuerdo con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), estableciendo un umbral alto para toda limitación a la libre expresión, pero ha de suprimirse la “incitación indirecta”. En el mismo sentido, la negación o justificación de los delitos de genocidio o de lesa humanidad ha de modificarse, reduciendo lo dispuesto en dicho precepto a “incitación directa y pública al genocidio”, siguiendo las recomendaciones del PIDCP y del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Las organizaciones invitan al gobierno a adoptar y ejecutar un plan integral para combatir el “discurso de odio” conforme al Plan de Acción de Rabat.

Información adicional en relación con La Ley Mordaza y el Código Penal

La Ley Mordaza incorporó en el año 2015 una disposición que modificó la normativa de extranjería con el objetivo de dotar de cobertura legal a expulsiones colectivas y sumarias prohibidas por el derecho internacional, negándose el acceso a un recurso efectivo. Esta disposición impide una valoración individualizada de la situación personal y del riesgo que puede correr una persona al ser devuelta, incluyendo el riesgo a sufrir violaciones de derechos humanos, como tortura y malos tratos.

Uno de los últimos casos donde se ha aplicado esta disposición se vio en mayo de 2021, cuando más de 8.000 personas, entre las que había alrededor de 2.000 menores no acompañados, entraron de forma irregular en Ceuta desde Marruecos, y fueron sometidas a expulsiones colectivas. Las fuerzas armadas españolas desplegadas en la frontera llevaron a cabo durante esos días devoluciones colectivas y forzosas sin ninguna salvaguardia, lo que imposibilitó identificar a las personas vulnerables o asegurarse de que éstas reciben información adecuada y asistencia jurídica, y solicitar asilo. Esta disposición debe eliminarse con urgencia.

Por último, las organizaciones también mantienen otras preocupaciones en relación con la urgencia de reformar el Código Penal y que hacen referencia a los delitos de sedición y delitos contra la libertad e identidad sexual.

///FIN