



Asamblea General

Distr. general
9 de marzo de 2020

Español e inglés únicamente

Consejo de Derechos Humanos

43º período de sesiones

24 febrero a 20 marzo de 2020

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles,
políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Informe del Relator Especial sobre cuestiones de las minorías acerca de su visita a España

Comentarios formulados por el Estado**

* Publicado nuevamente por segunda vez por razones técnicas (14 de mayo de 2020).

** La versión original del presente documento no fue objeto de revisión editorial oficial.



Comentarios de España en relación con el informe sobre la visita a España, del 14 al 25 de enero de 2019, del Relator Especial sobre cuestiones de las minorías

1. España agradece la visita del Relator Especial sobre las cuestiones de las minorías. La invitación abierta y permanente que los procedimientos especiales tienen para visitar nuestro país refleja el convencimiento de España de que tales instrumentos deben y pueden ser mecanismos útiles, que ayuden a los Estados a cumplir los compromisos que hemos asumido en materia de derechos humanos. Su imparcialidad e independencia, así como el rigor en su trabajo constituyen la garantía del éxito en la realización del mandato que les ha sido encomendado.
2. Sobre la base de su reiterado apoyo a los procedimientos especiales y de la defensa de su independencia, España considera necesario dejar constancia de su desacuerdo con algunas de las categorías conceptuales manejadas por el Relator, Sr. De Varennes, así como aclarar ciertos aspectos de su informe que reflejan un entendimiento incompleto de la realidad legislativa y jurisprudencial española, así como de su aplicación práctica.
3. El concepto de minoría propuesto por el Relator en su informe (A/74/160) de 2019 a la Asamblea General de las Naciones Unidas, y que sustenta el análisis contenido en el informe sobre su visita, no resulta aceptable para España.
4. Tal y como pone de manifiesto el Relator en su informe de 2019, ni en el marco de Naciones Unidas ni en otros ha sido posible acordar una definición de minoría. Por el contrario, el concepto ha sido objeto de controversia y desde la creación de la Organización de las Naciones Unidas se han sucedido numerosas propuestas de definición, sin que haya sido posible llegar a un acuerdo sobre la misma.
5. A esa larga lista de intentos viene ahora a sumarse la propuesta del Sr. de Varennes. El Relator avanza un concepto meramente numérico de minoría (grupo de personas que comparten etnia, religión o / y lengua y que representan menos de la mitad de la población de un Estado) que, en su extrema simpleza, prescinde absolutamente del contexto, incluida la historia, entraña el riesgo de llegar a conclusiones absurdas, y no aclara el valor añadido que el concepto de minoría aporta a la protección de los derechos humanos de las personas que la integran. Todo ello, además de las dudas que suscita la determinación del número de integrantes de una supuesta minoría – que constituye al mismo tiempo su elemento definidor – a partir de datos fiables. Por todas estas razones, España reitera su desacuerdo con la definición propuesta por el Relator y aplicada en el informe resultante de su visita a España en enero de 2019.
6. Prescindiendo de cualquier análisis de la historia de nuestro país, que explica esa correcta descripción del mismo que se recoge en el párrafo 8 del informe de la visita (“rich tapestry of languages, cultures and religions”), el Relator aplica de manera automática la definición numérica de minoría que él mismo ha construido a una realidad compleja que difícilmente encaja en los estrechos márgenes de las categorías propuestas. La simpleza del planteamiento no concibe que, utilizando la terminología matemática del Relator, los miembros de las denominadas minorías conforman la mayoría, que es el resultado de una larga historia de intercambios. No existe una mayoría como ente diferenciado de las minorías que menciona el Relator, sino que la mayoría es un compuesto de esas denominadas minorías y de otras muchas. Los miembros de las minorías son miembros de la mayoría. Más allá de la realidad española, de manera general, los individuos suman múltiples identidades, lo que constituye una dificultad más para aplicar el concepto simple de minoría propuesto por el Relator; la reducción a una sola identidad, preponderante, en un afán por simplificar realidades complejas, entraña el riesgo de acarrear efectos devastadores para la libertad de los individuos.
7. En cualquier caso, las mayorías y las minorías están compuestas de individuos titulares de derechos humanos iguales para todos. En relación con las referencias a minorías o mayorías religiosas contenidas en el informe, se cuestiona el valor añadido de estos conceptos una vez que la libertad de religión y creencia está garantizada por el Estado. De la misma manera, plantea dudas el concepto de minorías lingüísticas una vez que los

derechos culturales de las personas que hablan determinada lengua están también garantizados.

8. Como se menciona en el párrafo 11 del informe, España es parte en la Convención Marco del Consejo de Europa para la protección de las minorías nacionales. Es importante aclarar a este respecto que el contenido de los informes elaborados por España en el marco de la Convención se refiere exclusivamente a la comunidad gitana que, si bien no constituye una “minoría nacional”, es la única que de alguna manera puede ser integrada en el espíritu de la Convención Marco.

9. España lamenta la falta de rigor en la elaboración del informe, que contiene apreciaciones subjetivas o afirmaciones no apoyadas en datos, informaciones contrastadas o argumentos; todo ello resta valor a las conclusiones contenidas en el mismo. A título de ejemplo, cabe mencionar los siguientes párrafos:

10. A pesar de que, como se le ha explicado y se recoge en el informe, el art. 14 de la Constitución y el art. 23 de la Ley Orgánica 4/2000 contienen una lista abierta, no exhaustiva, de motivos de discriminación, en los párrafos 17 y 36, el Relator afirma que la omisión de la lengua como motivo de discriminación en dichas disposiciones “is potentially inconsistent with a number of international treaty obligations”; esa afirmación no se explica ni se justifica en el informe. No es correcto que, como indica el informe, “los funcionarios hayan sugerido que el artículo 14 contiene una cláusula abierta”, sino que, como se desprende de su tenor literal¹, esta disposición contiene de hecho una cláusula abierta que recoge cualquier condición o circunstancia personal o social distinta a las demás causas citadas de forma expresa. Una consolidada jurisprudencia constitucional avala esta interpretación (por todas, la sentencia del Tribunal Constitucional 75/1983, de 3 de agosto, fundamento jurídico 3), la cual vincula a todas las autoridades y poderes públicos. Además, es importante destacar que el artículo 10.2 de la Constitución española obliga a interpretar los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución de conformidad con los tratados internacionales en materia de derechos humanos firmados por España. Consecuencia de esta obligación, la jurisprudencia constitucional y ordinaria refleja la interpretación del artículo 14 de la Constitución para reconocer la prohibición de discriminación por motivos diferentes a los que menciona específicamente (véase, entre otras muchas, la sentencia del Tribunal Constitucional 41/2006, de 13 de febrero). Y, por supuesto, en esta jurisprudencia se sostiene de manera firme y reiterada que la utilización de la expresión “españoles” no ha de interpretarse como la exclusión de la titularidad de los derechos de los no españoles. Por tanto, no es posible, como afirma el Relator Especial, que los tribunales y los poderes públicos puedan “interpretar libremente” esta disposición “en una forma incompatible con los tratados internacionales”. Una interpretación de tal naturaleza sería revertida inmediatamente por el Tribunal Constitucional y, en última instancia, por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, cuya jurisprudencia es también meridianamente clara a este respecto. Conviene señalar la propia incoherencia del informe en este aspecto, que resulta claramente de la comparación entre los párrafos 36 y 37, por un lado, y 38, por otro. En el párrafo 38 el Relator termina recomendando a España reformar su legislación para incluir “todo tipo de motivos que puedan ocasionar una discriminación”. Esta recomendación resulta incluso paradójica, pues ni siquiera el propio informe es capaz de especificar todos los posibles motivos de discriminación y recurre a una “cláusula abierta”, terminando la enumeración con la fórmula “... or other status”.

11. En un cierto número de párrafos el Relator consigna apreciaciones subjetivas, no apoyadas con datos o información contrastada. Así, en el párrafo 33 se traslada la sospecha de que las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y la judicatura, instituciones que deben proteger a los más vulnerables, actuarían ridiculizando a esas personas y cometiendo actos de acoso e incluso violencia contra las mismas; para sostener tales afirmaciones con la generalidad con la que se recogen en el informe sería necesario que el Relator Especial aportara datos objetivos – como estadísticas, denuncias o informes – que reflejen en su justa medida la existencia de tan graves comportamientos.

¹ “Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social” (art. 14 Constitución española).

12. A pesar de lo que se indica en el párrafo 34, en España no constituye infracción la mera toma de imágenes o el tratamiento de los datos de los agentes de policía. En consonancia con la doctrina del Tribunal Constitucional que determina que las infracciones administrativas no pueden interpretarse de manera contraria a los derechos fundamentales, la Instrucción 13/2018 de la Secretaría de Estado de Seguridad, de 13 de octubre de 2018 (posterior a la visita del Grupo de Trabajo de Expertos sobre afrodescendientes) determina que en España para que los hechos descritos (toma de imágenes de los agentes) sean constitutivos de infracción es necesario que se haga uso de esas imágenes o datos y que se ponga en peligro, entre otros, la seguridad personal de los agentes o de sus familias. Además, al final del párrafo 34, se señala, sin aportar ninguna prueba, que la práctica de los agentes del orden en 2019 (cabe recordar que el Relator visitó España en enero de 2019) no parece cumplir plenamente con las estrictas instrucciones de la Secretaría de Estado de Seguridad emitidas en octubre de 2018.

13. En el párrafo 41 se indica: “connected to events in Catalonia in 2017, the Special Rapporteur was presented reports of apparent increasing hate speech, vilification, vandalism, physical threats and even assaults on minorities such as the Catalans, and to a lesser degree on other national minorities. Some reports suggest that authorities are not sufficiently responding to or prosecuting these allegations, thus indirectly contributing to an increasing atmosphere of intolerance against minorities and nationalistic vitriol”. Ninguna nota al pie proporciona los datos de los informes en los que se basa el Relator para hacer tales afirmaciones. Es más, a continuación el propio Relator admite: “While the Special Rapporteur is not able to comment on the veracity of these allegations ...”. De nuevo al final del párrafo 43 se encuentra una referencia a “apparent rise of hate speech and intolerance against minorities”. No resulta aceptable que el Relator incluya en su informe hechos cuya veracidad no ha sido contrastada, como él mismo reconoce.

14. Párrafo 51. En relación con las afirmaciones contenidas en el mismo, y con objeto de tener una visión completa de la realidad española, resulta imprescindible dejar constancia igualmente de que el artículo 3.2 de la Constitución española establece el derecho de todos los españoles a usar la lengua española oficial del Estado, el castellano, y el deber de conocerla. Sin perjuicio de lo anterior, además de lo que se recoge en el párrafo siguiente en relación con el uso de las lenguas oficiales en la Administración de Justicia, conviene dejar constancia de las iniciativas puestas en práctica para fomentar entre los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado el conocimiento de las lenguas cooficiales españolas. Así, la Policía Nacional proporciona ayudas a sus miembros para su estudio. Igualmente, la Delegación del Gobierno en Cataluña ha propuesto a la Consejería de Cultura de la Generalitat impulsar un convenio para impartir cursos de catalán a agentes de la Policía Nacional y de la Guardia Civil, destinados o recién llegados a Cataluña. Además, para ciertos puestos en Comunidades Autónomas con lengua cooficial se valora el conocimiento de dicha lengua como mérito para la selección de candidatos. Todo ello se suma al apoyo que para la práctica de diligencias de policía judicial se viene ofreciendo con documentos redactados en lenguas cooficiales, tanto para la víctima como para el supuesto autor del delito. Por último, al final del mismo párrafo se indica: “It has been suggested that this leads to a significant number of grievances and frustration in some of these communities ...”. Cabe preguntarse, una vez más, si tal sugerencia ha sido apoyada con algún dato, estadística, etc.

15. Párrafo 53, 54 y 55. El artículo 231 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ) no obstaculiza el uso de las lenguas oficiales en la Administración de Justicia. Al contrario, este uso está permitido, salvo que se manifieste oposición por alguna de las partes en el procedimiento y dé lugar a indefensión contraria al principio de la tutela judicial efectiva. Asimismo, el conocimiento de las lenguas oficiales se tiene en cuenta como mérito a la hora de acordar la provisión de plazas de Presidente de los Tribunales Superiores de Justicia y de las Audiencias, tal y como dispone el artículo 341 de la LOPJ. Por otra parte, destaca la inclusión expresa del derecho a la traducción e interpretación en la Ley de Enjuiciamiento Criminal y en la Ley de Enjuiciamiento Civil. Esto implica una serie de derechos de los investigados que no hablen el castellano o la lengua oficial en la que se desarrolle la actuación, es decir, las lenguas cooficiales de algunas Comunidades Autónomas: la asistencia por un intérprete que utilice una lengua que el investigado comprenda durante todas las actuaciones del procedimiento y en las conversaciones que

mantenga con su abogado, así como el derecho a la traducción escrita de los documentos que resulten esenciales para garantizar el ejercicio del derecho a la defensa. Los gastos serán sufragados por la Administración, con independencia del resultado del proceso. Asimismo, este derecho está garantizado en el artículo 9 de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito. Al final del párrafo 54 se afirma: “... there have been consistent reports in different parts of the country that individuals are simply told to comply with the chosen use of the national language”; de nuevo, no se referencian esos informes de modo que puedan ser consultados. En todo caso, sin perjuicio de la conveniencia y oportunidad de llevar a cabo las modificaciones normativas que el Relator Especial propone en esta materia en el párrafo 55, sería aconsejable que el tenor literal de la recomendación reflejase que la aprobación de modificaciones legislativas corresponde al Parlamento y no al Gobierno.

16. Párrafo 56: “...the Rapporteur received consistent reports of the members of the Galician –speaking minority unable to use their own language despite the apparent right to do so with public authorities in the región”. No hay referencia a los informes y la afirmación no se apoya con datos.

17. Final del párrafo 59: “In some other Autonomous Communities such as Galicia ..., it was argued that existing educational schemes were insufficient either to effectively guarantee minority children could be educated in the co-official minority language”. Se trata, una vez más, de una afirmación que no aparece respaldada con datos. El Gobierno de Galicia facilita, sin embargo, los siguientes datos, que resultan de las encuestas sobre conocimiento del gallego realizadas cada cinco años y que no permiten extraer las conclusiones recogidas en el informe del Relator:

Language skills	2013	2018
Understanding	95.83%	95.46%
Speaking	86.75%	88.05%
Reading	84.77%	85.05%
Writing	83.32%	86.79%

18. En el apartado VII. B (Language rights) del informe el Relator incluye varias referencias a la situación en las Islas Baleares, Valencia y Navarra en relación con materias en las que las Comunidades Autónomas tienen competencia. Sin embargo, el Relator no mantuvo encuentros con representantes de los gobiernos de esas Comunidades Autónomas. Sin perjuicio del valor de la información que el Relator haya podido obtener de organizaciones de la sociedad civil y de otras fuentes, no parece adecuado que la misma se consigne en el informe sin haber tenido ocasión de abordar dichas cuestiones con representantes de los Gobiernos autonómicos. Por ese motivo, se solicita la supresión de las consideraciones relativas a dichas Comunidades Autónomas.

19. Llama igualmente la atención la reproducción de algunos párrafos de la publicación “2017 Language Rights of Linguistic Minorities: A Practical Guide for Implementation” (párrafos 52, 62 ó 64 del informe del Relator), sin ponerlos en relación con la realidad española pero sugiriendo, al invocarlos, que las indicaciones contenidas en la misma no se siguen en España, cuando es exactamente lo contrario, al menos en lo que respecta a las contenidas en los párrafos mencionados, y así debería consignarse con claridad en el informe.

20. El pasado mes de octubre se aprobó el 5º informe del comité de expertos respecto del cumplimiento de la Carta Europea de Lenguas regionales o minoritarias. En este informe se analizaba exhaustivamente el cumplimiento por España de todos los aspectos de la Carta, alcanzando el control del mismo a todos los aspectos: normas, actuaciones, y práctica real, basándose en sus informes en las fuentes gubernamentales tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, así como información obtenida directamente de la sociedad civil. En los cuadros contenidos en el informe se puede apreciar que el cumplimiento por parte de España de todos los artículos de la Carta de Lenguas es muy

elevado, y en aquellos supuestos en que se encuentran dificultades, se ha manifestado expresamente la voluntad por parte de los poderes públicos de avanzar en la línea de la protección de las lenguas cooficiales.

21. Sin perjuicio de las mejoras que puedan introducirse en el uso y la enseñanza de las lenguas co-oficiales, el Relator parece olvidar en su análisis el valor de la lengua común como instrumento de participación en la comunidad política.

22. Resulta inaceptable (además de incoherente con la valoración positiva del poder judicial en España recogida en el párrafo 23) el contenido del apartado VII. C (Participation in public life) del informe. En el mismo el Relator se atreve a insinuar, sin aportar ninguna prueba, que la pertenencia a una supuesta “minoría catalana” o, en todo caso, la procedencia catalana de los condenados, ha tenido alguna influencia en la sentencia del Tribunal Supremo de 14 de octubre de 2019. Una vez más, una acusación tan grave contra el Estado se incluye en el informe sin molestarse siquiera el Relator en justificarla mínimamente. No se consigna ningún dato, información o argumento que permita apoyar esa “sospecha”. Todo lo contrario. El Relator se ve incluso obligado a tergiversar las declaraciones de otros procedimientos especiales para dar cierta verosimilitud a la tesis que sugiere. Al mencionar el comunicado del 6 de abril de 2018 del Relator Especial sobre la libertad de opinión y expresión el informe habla de “political figures and protesters belonging to the Catalan minority”. Ninguna referencia a la “minoría catalana” aparece en el comunicado de 6 de abril de 2018, que menciona “political figures and protesters in Catalonia” y “members of the Catalan Government and leaders of civil society organizations”. Pero el Relator necesita introducir ese elemento para forzar el tratamiento en el marco de su mandato de una cuestión que claramente queda al margen del mismo. De igual manera, se mencionan en el párrafo 68 informes de Amnistía Internacional, Human Rights Watch y la Comisión Internacional de Juristas sin referenciarlos, de modo que resulta imposible comprobar la existencia de informes de dichas organizaciones en los que se denuncie la persecución penal de los miembros de una supuesta “minoría catalana” por el hecho de pertenecer a esa minoría. Al sugerir que el encarcelamiento de las doce personas a las que hace referencia tiene que ver con su pertenencia a una supuesta minoría o con la expresión de determinadas ideas, el Relator muestra su desconocimiento de la causa seguida ante el Tribunal Supremo que desembocó en la sentencia 459/2019, de 14 de octubre. En dicho proceso se han juzgado hechos, no ideas ni ideologías. Los políticos independentistas siempre han disfrutado del derecho de expresar y de defender sus ideas. Desde el inicio de la actual etapa democrática fuerzas políticas que defienden la independencia de territorios españoles están representadas en ambas cámaras del Parlamento, así como en los gobiernos, en las cámaras legislativas y en los municipios de sus respectivas comunidades autónomas. Sus representantes han podido expresar libremente sus ideas políticas y así lo siguen haciendo los miembros del actual gobierno catalán. Con independencia de la libertad de ideología y de expresión, el Tribunal Supremo apreció que los hechos probados encajaban en los tipos penales de sedición, malversación de fondos públicos y desobediencia a los mandatos del Tribunal Constitucional. El Tribunal aplica el tipo de sedición porque aprecia que los condenados actuaron de manera concertada para derogar de facto la legalidad constitucional vigente y sustituirla por otra emanada de un órgano autonómico manifiestamente incompetente. Se trató de una actuación concertada de quienes debían actuar como garantes del orden público (miembros del Gobierno y Presidenta del Parlamento catalán) alentando, en connivencia con los líderes sociales, a la movilización ciudadana para privar por vías de hecho de fuerza ejecutiva a las decisiones de las autoridades gubernativas y judiciales democráticamente legitimadas por nuestro sistema constitucional. La nueva legalidad incluía La Ley de Transitoriedad Jurídica, que preveía la creación de la República Catalana y la derogación del sistema constitucional español, y la Ley de Referéndum, según la cual, si en el recuento de votos llegara a haber más votos afirmativos que negativos, el resultado implicaría la independencia de Cataluña. El Presidente de la Comisión de Venecia del Consejo de Europa rechazó por carta de 2 de junio de 2017 cooperar en la celebración del referéndum y recordó el especial énfasis puesto por la Comisión en la necesidad de que cualquier referéndum se haga con el pleno cumplimiento de la Constitución y la legislación aplicable. La tramitación legislativa de las leyes de referéndum y transitoriedad se desarrolló imponiendo una interpretación del Reglamento de la cámara que buscaba exclusivamente imprimir una inusitada celeridad a

su aprobación y, sobre todo, silenciar la voz de los grupos parlamentarios que habían mostrado su desacuerdo con el proceso de ruptura. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (decisión Forcadell i Lluís y otros contra España, de 7 de mayo de 2019) declaró que la actuación del Tribunal Constitucional español era "necesaria en una sociedad democrática", en particular para el mantenimiento de la seguridad pública, la defensa del orden y la protección de los derechos y libertades de los demás, así como para impedir que los parlamentarios en minoría en el Parlamento se vieran privados del ejercicio de sus funciones.

23. A pesar del carácter confuso de la redacción del párrafo 70, se entiende que la referencia es a libertades y derechos de los individuos.

24. Con respecto al párrafo 73 debe señalarse que se han efectuado los cambios legislativos necesarios para reconocer el derecho y garantizar el uso de la lengua de signos en Cataluña con la Ley 17/2010, de 3 de junio, de la lengua de signos catalana. Asimismo, los servicios públicos de Cataluña también prevén sistemas bilingües para las gestiones públicas y para eventos, tal como establece la Ley 13/2014, de 30 de octubre, de accesibilidad y que se desarrollará con más concreción en el próximo decreto de desarrollo de la ley, el nuevo Código de Accesibilidad de Cataluña.

25. En relación con la recomendación contenida en el párrafo 85, se reiteran las observaciones incluidas más arriba sobre los párrafos 53 y 54.

26. La recomendación, contenida en el párrafo 88, relativa a la modificación de tipos penales, excede también el mandato del Relator.