

España: El Real Decreto-Ley 14/2019 amenaza la libertad de expresión

ARTICLE 19 y Amnistía Internacional sienten una profunda preocupación por las disposiciones del Real Decreto-Ley 14/2019, recientemente aprobado por el Gobierno español mediante un procedimiento legislativo de urgencia, por su incumplimiento de las normas internacionales en materia de libertad de expresión. Entre las partes más problemáticas del decreto figuran las facultades invasivas atribuidas al Estado para controlar la infraestructura de Internet. Concretamente, esto podría dar lugar a la posibilidad de que el Gobierno suspendiera, de manera excepcional y temporal, la transmisión de datos y la conexión a Internet, alegando razones de seguridad nacional, seguridad pública y orden público y sin necesidad de una orden judicial. Pedimos al gobierno y al Parlamento españoles que modifiquen urgentemente y de forma significativa el Decreto.

El Real Decreto-Ley 14/2019 (el Decreto) fue aprobado el 31 de octubre de 2019, y posteriormente fue refrendado por el Parlamento el 27 de noviembre y ya ha entrado en vigor. Como se indica en la exposición de motivos, el decreto tiene por objeto establecer un marco normativo relativo a la documentación nacional de identidad de los ciudadanos; la identificación electrónica ante las Administraciones Públicas; los datos que obran en poder de las Administraciones Públicas; a la contratación pública y al sector de las telecomunicaciones.

ARTICLE 19 y Amnistía Internacional han analizado el Decreto desde la perspectiva de las normas internacionales de derechos humanos, centrándose en el probable impacto de sus disposiciones en el derecho a la libertad de expresión e información. El análisis se limita al Capítulo IV, cuyos artículos modifican sustancialmente la Ley de Telecomunicaciones española (Ley 9/2014) de forma que plantea serias preocupaciones en relación con el respeto de los derechos humanos.

El procedimiento legislativo

Según la exposición de motivos, la urgencia de intervenir por medio de un Real Decreto-Ley proviene de los recientes y graves acontecimientos ocurridos en parte del territorio español. Esos hechos, continúa el Memorando, requieren una respuesta inmediata para evitar que sucesos similares puedan volver a ocurrir, y exigen un marco preventivo cuyo objetivo es proteger las libertades reconocidas constitucionalmente y garantizar la seguridad pública de todos los ciudadanos.

Nos preocupa el hecho de que una ley que puede repercutir en el disfrute de los derechos humanos haya sido enmendada mediante un procedimiento acelerado, como el Real Decreto-Ley, que no permite la introducción de mejoras ni enmiendas en el texto. Como también han señalado varias organizaciones de la sociedad civil, el gobierno no ha podido probar adecuadamente los motivos de la urgencia: de hecho, una de las razones que justifican el Decreto es la aplicación de una reglamentación europea que, sin embargo, entró en vigor hace 6 años.

Las modificaciones de la Ley de Telecomunicaciones española

ARTICLE 19 y Amnistía Internacional recuerdan que, en virtud de las normas internacionales sobre libertad de expresión, en particular el párrafo 3 del artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos

(Convenio Europeo), toda restricción de la libertad de expresión debe responder a circunstancias específicas, a menudo articuladas como una prueba en tres partes. Las restricciones a la libertad de expresión deben:

- Estar prescritas por la ley, es decir, han de formularse con suficiente precisión para permitir que una persona ajuste su conducta en consecuencia. Por lo tanto, las restricciones ambiguas, vagas o demasiado amplias no son permisibles.
- Perseguir un objetivo legítimo, enumerado exhaustivamente en el párrafo 3 del artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el párrafo 2 del artículo 10 del Convenio Europeo;
- Ser necesarias y proporcionadas - esto requiere que exista una necesidad social apremiante de la restricción y que la restricción sea apropiada para lograr su función protectora.

ARTICLE 19 y Amnistía Internacional consideran que varias disposiciones del Capítulo IV no cumplen con los requisitos de esta prueba de tres partes.

El apartado uno del artículo 6, que modifica el apartado 6 del artículo 4 de la Ley de Telecomunicaciones, establece que, con carácter excepcional y transitorio, el Gobierno podrá acordar la asunción por la Administración General del Estado de la "gestión directa" o la "intervención" de las redes o el servicio de comunicaciones electrónicas. Esto puede suceder en supuestos excepcionales que pueden afectar "al orden público, la seguridad pública y la seguridad nacional". Estas disposiciones no establecen ninguna obligación de tener en cuenta las normas de derechos humanos en tales situaciones o la necesidad de autorización judicial de la decisión.

Constatamos que:

- En virtud de las normas internacionales, cortar el acceso a Internet, o incluso el acceso a partes de Internet, ya sea para toda la población o para una parte de ella es una interferencia desproporcionada en los derechos a la libertad de expresión e información. Como ha señalado el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, "[la necesidad requiere que se demuestre que los cierres lograrán su propósito declarado, que de hecho a menudo ponen en peligro](#)". Por consiguiente, para no constituir una injerencia ilegítima en la libertad de actividad económica de los proveedores, ni en la libertad de expresión de los usuarios finales, debe definirse claramente el carácter excepcional y temporal de la facultad del Gobierno y reducirse considerablemente su alcance sobre la base de los principios de necesidad y proporcionalidad.
- Las versiones anteriores de la Ley de Telecomunicaciones española (artículo 4.6 de la versión de 2014 y artículo 4.5 de la versión de 1998, respectivamente) ya otorgaban la facultad de asumir la gestión directa o la intervención de las redes o servicios de comunicaciones electrónicas. Sin embargo, en las formulaciones anteriores esta facultad estaba limitada por las normas de contratación pública, que permitían una intervención en circunstancias como: i) en caso de problemas graves e irreparables causados por el incumplimiento del proveedor; ii) en las situaciones en que las Administraciones, por razones de interés público, podrían haber acordado la recuperación del servicio. Incluso en las formulaciones anteriores, estas disposiciones suscitaron preocupación en relación con su cumplimiento de las normas internacionales. La situación ha empeorado con las modificaciones introducidas por el Decreto, que han eliminado la referencia al marco regulatorio de la contratación pública, ampliando así sustancialmente el alcance de la facultad otorgada a la Administración General del Estado, en una violación aún más flagrante de los principios de necesidad y proporcionalidad.

- Algunos términos clave, que no estaban definidos en las versiones anteriores, tampoco se definen en el Decreto. Por ejemplo, ni el concepto de "gestión directa" ni el de "intervención" tienen una definición en el texto de la norma. Por lo tanto, no está claro qué facultades se conceden a la Administración General del Estado, y estas facultades parecen potencialmente ilimitadas. Igualmente, no está claro lo que el Decreto entiende por el término "seguridad pública" frente a "seguridad nacional": el primero parece una repetición del segundo, o al menos una amplia superposición. Además, con respecto a las formulaciones anteriores, el Decreto añade a la lista el concepto de "orden público", que puede ser interpretado muy ampliamente por las autoridades administrativas. En definitiva, esta redacción crea una confusión no deseada, que socava la seguridad jurídica. Amnistía Internacional y ARTICLE 19 observan que, por ejemplo, los [Principios de Siracusa sobre las disposiciones de limitación y derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos](#), destacan que "Solamente se puede invocar la seguridad nacional para justificar las medidas que limiten ciertos derechos cuando estas medidas se adopten para proteger la existencia de la nación, su integridad territorial o independencia política contra la fuerza o la amenaza de la fuerza" y no "para impedir amenazas puramente locales o relativamente aisladas contra el orden público" o como "pretexto para imponer limitaciones vagas o arbitrarias". En cuanto a la "seguridad pública", los Principios la definen como "protección contra los peligros para la seguridad de las personas, su vida o su integridad física, o contra los daños graves a sus bienes"; mientras que el "orden público" se define como "el conjunto de normas que aseguran el funcionamiento de la sociedad o el conjunto de principios en los que se basa dicha sociedad" y "el respeto de los derechos humanos es parte del orden público".
- Por último, en el apartado uno se establece que la intervención puede afectar a "cualquier infraestructura, recurso asociado o elemento o nivel de la red o del servicio" que resulte necesario para preservar o restablecer el orden público, la seguridad pública y la seguridad nacional. ARTICLE 19 y Amnistía Internacional subrayan que esta redacción vaga y demasiado amplia podría incluir acciones tan diferentes como el bloqueo, el filtrado o incluso el cierre de Internet. Sin embargo, como se ha señalado anteriormente, las medidas para bloquear determinados sitios web, servicios o usos, o para denegar a las personas el derecho a acceder a Internet, son medidas extremas que deben cumplir los estrictos requisitos de la prueba de las tres partes.

El apartado cinco del artículo 6, que modifica el apartado 1 del artículo 81 de la Ley de Telecomunicaciones española, establece que en caso de "imperiosa urgencia" basada en alguna de las circunstancias enumeradas en el apartado cinco, el Ministerio de Economía y Empresa podrá, sin audiencia previa -y por tanto sin orden judicial previa-, imponer el cese de la presunta actividad infractora. Amnistía Internacional y ARTICLE 19 plantean las siguientes preocupaciones sobre estas disposiciones:

- Estas disposiciones otorgan una enorme e ilimitada discreción al gobierno, por decisión del Ministerio, en áreas que más bien deberían abordar el poder judicial o una autoridad independiente.
- Además, ARTICLE 19 y Amnistía Internacional reiteran la preocupación por la falta de definición de términos clave. El apartado cinco no contiene ninguna indicación sobre lo que constituye "imperiosa urgencia" o lo que se entiende por "el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional" (apartado 5 a) o "perjuicios graves al funcionamiento de los servicios de seguridad pública, protección civil y de emergencias" (apartado 5 c).
- Las disposiciones permiten intervenir cuando "se interfiera gravemente a otros servicios o redes de comunicaciones electrónicas" (apartado 5 d) y cuando "cree graves problemas

económicos u operativos a otros proveedores o usuarios de redes o servicios de comunicaciones electrónicas o demás usuarios del espectro radioeléctrico" (apartado 5 e). En este último caso, ni siquiera cumple con los requisitos y salvaguardias previstos en la disposición de la Directiva que dice aplicar. En ambos casos, no es motivo suficiente para la intervención de un Ministerio sin una audiencia previa y sin la emisión de una decisión judicial. ARTICLE 19 y Amnistía Internacional señalan que los Estados podrían tener un interés público en intervenir en el caso de uso indebido del espectro, porque se trata de un recurso público escaso que debe utilizarse de la manera más eficiente en beneficio de las personas y la sociedad. Sin embargo, en los casos de graves problemas económicos u operativos a otros proveedores, la posibilidad de intervención del Ministerio tendría como efecto la elección de adjudicatarios, en detrimento de una competencia leal y abierta en el mercado. Esta posibilidad de intervenir debería quedar, en última instancia, en manos de la autoridad reguladora independiente que se ocupe del sector, o del poder judicial tras una denuncia de las partes interesadas.

Por ello, ARTICLE 19 y Amnistía Internacional piden al Gobierno español y al Parlamento español que suspendan inmediatamente la aplicación de las disposiciones que violan las normas de derechos humanos y que adecúen la Ley de Telecomunicaciones a las normas internacionales de derechos humanos. En resumen:

- Los términos clave, como "seguridad pública", "orden público", "gestión directa", "imperiosa urgencia " o "emergencia" deben limitarse y aclararse de conformidad con las normas y prácticas óptimas internacionales;
- El amplio alcance del apartado uno del artículo 6 debe limitarse y el apartado cinco a) del artículo 6 debe limitarse drásticamente en su alcance de acuerdo con las normas internacionales de libertad de expresión;
- Han de introducirse mecanismos para garantizar que la interferencia de las autoridades en virtud del párrafo 1 del artículo 6 no sea arbitraria;
- Los apartados d) y e) del párrafo cinco del artículo 6 deben ser derogados mientras no exista un control judicial efectivo y un mecanismo de garantías suficientes.