

Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal para la protección del derecho fundamental a la libertad de expresión

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

La Constitución Española reconoce y protege en el artículo 20.1.a) el derecho fundamental de todas las personas “a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción”. Por su parte, el Tribunal Constitucional, ya desde su temprana Sentencia 6/1981, subrayó el papel esencial de la libertad de expresión para el “mantenimiento de una comunicación pública libre, sin la cual quedarían vaciados de contenido real otros derechos que la Constitución consagra, reducidas a formas huecas las instituciones representativas y absolutamente falseado el principio de legitimidad democrática que enuncia el art. 1.2 de la Constitución, y que es la base de toda nuestra ordenación jurídico-política.” En similar sentido, en esa misma Sentencia y en otras muchas posteriores ha destacado “la dimensión institucional de la libertad de expresión, en cuanto que garantía para la formación y existencia de una opinión pública libre, que la convierte en uno de los pilares de una sociedad libre y democrática”.

De modo congruente con esta doctrina, el Tribunal Constitucional ha venido reiterando de manera constante, como se refleja en sus sentencias más recientes, como la STC 100/2025, de 28 de abril, que “la libertad de expresión puede comprender también la crítica de la conducta de otro, aun cuando la misma sea desabrida y pueda molestar, inquietar o disgustar a quien se dirige”, de modo que “la libertad de expresión vale no solo para la difusión de ideas u opiniones acogidas con favor o consideradas inofensivas o indiferentes, sino también para aquellas que contrarían, chocan o inquietan al Estado o a una parte cualquiera de la población”, y todo ello porque “la libertad de expresión ha de gozar de un amplio cauce para el intercambio de ideas y opiniones, que ha de ser lo suficientemente generoso como para que pueda desenvolverse sin angustura; esto es, sin timidez y sin temor”.

Ahora bien, y en justa correspondencia con la defensa de otros derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos, el Tribunal Constitucional también establece límites al ejercicio de este derecho, recordando, en una jurisprudencia invariable y que se reproduce en la STC 100/2025, que “quedan fuera de la protección del art. 20.1 a) CE aquellas expresiones que en las concretas circunstancias del caso sean absolutamente injuriosas, ultrajantes u oprobiosas, es decir, las expresiones ofensivas que no guardan relación con las ideas u opiniones que se expongan o que resulten innecesarias para la exposición de las mismas, toda vez que el referido precepto constitucional no reconoce un pretendido derecho al insulto”.

En el ámbito internacional, la libertad de expresión constituye uno de los pilares centrales de todas las declaraciones y cartas de derechos fundamentales, por ser un elemento nuclear para el pleno desarrollo de la personalidad de los seres humanos y para la existencia de una convivencia plural y libre en una sociedad democrática. Y así lo recogen el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, el artículo 10 de la Convención Europea de Derechos Humanos y el artículo 11 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

En este marco, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha señalado (entre otras muchas, en su Sentencia sobre el caso *Murat Vural c. Turquía*, de 21 de octubre de 2014) que la libertad de expresión constituye uno de los fundamentos esenciales de una sociedad democrática y una de las condiciones básicas para su progreso y para el desarrollo de cada individuo, por lo que su función de supervisión le exige prestar la máxima atención a este principio. También el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha destacado el valor de la libertad de expresión como fundamento esencial de una sociedad democrática y pluralista que refleja los valores en los que se basa la Unión Europea (Sentencia de 6 de septiembre de 2011, asunto C-163/10). Asimismo, ha recordado que el derecho a la libertad de expresión puede ser objeto de determinadas limitaciones justificadas por objetivos de interés general, en la medida en que dichas excepciones estén previstas por la ley, respondan a una finalidad legítima y sean necesarias en una sociedad democrática, es decir, justificadas por una necesidad social imperiosa y, en particular, proporcionadas a la finalidad legítima perseguida (Sentencia de 12 de junio de 2003, asunto C-112/00.)

Se desprende de todo ello que las restricciones que conforman los límites del ejercicio de la libertad de expresión deben estar justificadas, en atención a la defensa de otros derechos fundamentales o bienes constitucionalmente reconocidos, y que las sanciones previstas deben ser proporcionadas, sin que en ningún momento restrinjan el debate público y la libre participación política de la ciudadanía.

II

Esta doctrina constitucional y la evolución de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea hacen necesario revisar la regulación contenida en nuestro Código Penal en relación con los límites de la libertad de expresión, a fin de garantizar que ninguna de sus disposiciones, al intentar tutelar otros bienes jurídicos constitucionalmente protegidos, socave o afecte de una manera desproporcionada el ejercicio de la libertad de expresión de las personas que conforman nuestra sociedad. En definitiva, como señala el Tribunal Constitucional en la STC 192/2020, de 17 de diciembre, se trata de evitar el riesgo de que el Derecho penal se convierta en “un factor de disuasión del ejercicio de la libertad de expresión, lo que, sin duda, resulta indeseable en el Estado democrático”.

En atención a esta doctrina, el delito contra los sentimientos religiosos o de escarnio público, contemplado en el artículo 525 del Código Penal, que castiga a quienes, para ofender los sentimientos de los miembros de una confesión religiosa, hagan públicamente, de palabra, por escrito o mediante cualquier tipo de documento, escarnio de sus dogmas, creencias, ritos o ceremonias, o vejen, también públicamente, a quienes los profesan o practican, e igualmente a quienes hagan públicamente escarnio, de palabra o por escrito, de quienes no profesan religión o creencia alguna, afecta de manera desproporcionada a la libertad de expresión.

La jurisprudencia más reciente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha considerado que la libertad de expresión ampara también las ideas que ofenden, conmocionan o perturban, de modo que las personas que profesan una religión no pueden esperar la exención de toda crítica, sino que deben tolerar y aceptar que otros rechacen sus creencias de manera pública, como ha declarado en sus sentencias recaídas en los asuntos *Sekmadienis c. Lituania*, de 31 de abril de 2018, y *Rabczewska c. Polonia*, de 30 de enero de 2023. Además, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha precisado que el derecho a la libertad de expresión reconocido en el

artículo 10 CEDH tiene como límite el discurso del odio, de tal manera que sólo cuando se produce una actuación lesiva encuadrable en esta categoría nace la obligación positiva de intervención por parte del Estado y es por tanto legítima la limitación de la libertad de expresión (sentencias recaídas en los asuntos *E. S. c. Austria*, de 25 de octubre de 2018 y *Rabczewska c. Polonia*, de 30 de enero de 2023).

Desde esta perspectiva, el delito previsto en el artículo 525 del vigente Código Penal tiene difícil encaje en la doctrina sentada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y, por ello, resulta oportuna su derogación, con la finalidad de garantizar el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión y, en consecuencia, permitir que cualquier persona pueda legítimamente hacer una crítica pública a los dogmas de fe, creencias y ritos de cualquier religión.

La derogación del delito previsto en el artículo 525 del Código Penal no supone una merma en la protección del derecho fundamental a la libertad religiosa reconocido en el artículo 16.1 de la Constitución, puesto que la tutela penal de este derecho continúa vigente, en particular, a través de los artículos 522 a 524 del Código Penal, que se mantienen intactos y que garantizan que toda persona creyente pueda ejercer libremente este derecho fundamental sin verse perturbado en ello por ningún acto de violencia, intimidación o profanación y, con carácter más general, a través del artículo 510 del Código Penal, que castiga las expresiones públicas que fomenten o inciten al odio, la hostilidad, la discriminación o la violencia contra un determinado grupo de personas por motivos religiosos, entre otros. La reforma mantiene igualmente incólume la tutela del derecho al honor de toda persona creyente, tanto en el ámbito civil, a través de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, como en el ámbito penal, a través del delito de injurias tipificado en los artículos 208 a 216 del Código Penal.

En segundo lugar, resulta también obligado proceder a la derogación del artículo 543 del Código Penal, que contempla una sanción específica para las ofensas o ultrajes de palabra, por escrito o de hecho a España, a sus Comunidades Autónomas o a sus símbolos o emblemas.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha subrayado en su Sentencia sobre el caso *Murat Vural c. Turquía*, de 21 de octubre de 2014, que el contenido protegido de la libertad de expresión abarca no solo las “ideas que son bien recibidas o consideradas inofensivas o indiferentes, sino también a aquellas que ofenden, escandalizan o perturban al Estado o a cualquier sector de la población”, ya que “tales son las exigencias del pluralismo, la tolerancia y la amplitud de miras sin las cuales no existe «sociedad democrática».” Y que estas ideas u opiniones, además de poder expresarse verbalmente, o a través de obras artísticas o el uso o exhibición de símbolos, también pueden expresarse a través de la conducta, incluyendo las acciones de protesta. En este sentido, el Tribunal de Estrasburgo recuerda que ya en su Sentencia recaída en el caso *Partido Popular Demócrata Cristiano contra Moldavia*, de 2 de febrero de 2010, había sostenido que los lemas expresados en el marco de una manifestación de protesta, aunque hubieran ido acompañados de la quema de banderas y fotografías, eran una forma de expresar una opinión sobre una cuestión de gran interés público. Esta jurisprudencia consolidada del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha sido confirmada, una vez más, por la Sentencia recaída en el caso *Fragoso Dacosta c. España*, de 8 de junio de 2023, lo que redundará en la necesidad de una revisión legislativa.

De manera concordante, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia STC 177/2015, de 22 de julio, ha señalado que, aunque las más genuinas formas de expresión consisten en manifestaciones orales o escritas, “las personas pueden igualmente comunicar o expresar sus ideas y opiniones mediante conductas, hechos o comportamientos no verbales que, en tal consideración, son también manifestaciones de la libertad de expresión”. En este sentido, insiste el Tribunal, la Constitución garantiza el derecho fundamental a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas u opiniones no sólo mediante la palabra o el escrito, sino también mediante “cualquier otro medio de reproducción [art. 20.1 a) CE]”.

Por su parte, el Comité de Derechos Humanos, en su Observación General núm. 34, también ha expresado su preocupación en relación con las leyes que sancionan la falta de respeto por las banderas y los símbolos o protegen el honor de los funcionarios públicos, concluyendo que las leyes no deben establecer penas más severas según cual sea la persona criticada y que los Estados partes no deben prohibir la crítica de las instituciones, como el ejército o la administración.

Por todo ello, además de derogar el artículo 543 del Código Penal, procede también reformar el artículo 504 del Código Penal para derogar el delito de calumnias e injurias al Gobierno de la Nación, al Consejo General del Poder Judicial, al Tribunal Constitucional, al Tribunal Supremo, o al Consejo de Gobierno o al Tribunal Superior de Justicia de una Comunidad Autónoma y a los Ejércitos, Clases o Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, a efectos de completar un marco de tutela penal plenamente respetuoso con la importancia de la libertad de expresión para el funcionamiento de nuestra democracia. No obstante, se mantiene la tipificación en este precepto de las amenazas graves, así como del empleo de la fuerza, violencia o intimidación para impedir a los miembros de los citados Organismos asistir a sus respectivas reuniones, pues se trata de conductas que en ningún caso pueden entenderse amparadas por la libertad de expresión. Por las mismas razones, se deroga el artículo 496 del Código Penal que tipifica las injurias graves a las Cortes Generales o a una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma.

El tercer grupo de delitos afectados por esta revisión del Código Penal a la luz de la evolución jurisprudencial es el de los delitos agravados de injurias y calumnias cometidos contra el Rey o contra miembros de la Familia Real, tipificados en los artículos 490.3 y 491 del Código Penal.

En esta materia, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en la Sentencia recaída en el caso *Stern Taulats y Roura Capellera c. España*, de 13 de marzo de 2018, reiterando jurisprudencia ya sentada en los asuntos *Colombani y otros c. Francia*, *Pakdemirli c. Turquía*, *Artun y GÜvener c. Turquía*, y *Otegi Mondragón c. España*, ha señalado que “una mayor protección mediante una ley especial en materia de insulto no es, en principio, conforme al espíritu del Convenio” y que “el interés de un Estado en proteger la reputación de su propio Jefe de Estado no puede justificar que se le otorgue a este último un privilegio o una protección especial con respecto al derecho de informar y de expresar opiniones que le conciernen”. Con anterioridad, en la propia Sentencia recaída en el asunto *Otegi Mondragón c. España*, había dejado sentado que una persona de relevancia política “tiene ciertamente derecho a ver protegida su reputación, incluso fuera del marco de su vida privada, pero los imperativos de esta protección deben ponderarse con los intereses del libre debate de las cuestiones políticas, las excepciones a la libertad de expresión requieren una interpretación restrictiva”.

Profundizando en las razones por las que una tutela penal agravada de las instituciones o personas de relevancia pública es contraria a las exigencias del libre debate democrático, también el Comité de Derechos Humanos, en su Observación General núm. 34, relativa al artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ha precisado que “en el debate público sobre figuras políticas y de las instituciones públicas a efectos del Pacto es sumamente importante que la expresión pueda tener lugar sin inhibiciones”, y que, por ello, “las leyes no deben establecer penas más severas según cuál sea la persona criticada”, y “los Estados partes no deben prohibir la crítica de las instituciones, como el ejército o la administración”.

Por todo ello, resulta necesario prescindir de esa tutela penal agravada y proceder a la derogación de los artículos 490.3 y 491 del Código Penal. Ello no implica desprotección o desamparo, puesto que se mantienen vigentes, como tutela frente a posibles injurias o calumnias, las disposiciones recogidas en el Título XI del Código Penal relativo a los delitos contra el honor.

En suma, el objeto principal de esta ley orgánica es configurar un marco de tutela penal plenamente respetuoso con la importancia central del derecho de libertad de expresión para el funcionamiento de una sociedad libre y democrática.

III

Esta Ley Orgánica cuenta con un artículo único, que reforma la Ley Orgánica 10/95, de 23 de noviembre, del Código Penal, para suprimir los artículos 490.3, 491, 496, 525 y 543, y para modificar el artículo 504.

Artículo Único. Modificación de la Ley Orgánica 10/95, de 23 de noviembre, del Código Penal.

Se introducen las siguientes modificaciones en la Ley Orgánica 10/95, de 23 de noviembre, del Código Penal:

“Uno. Se suprime el apartado 3 del artículo 490.

Dos. Se suprime el artículo 491.

Tres. Se suprime el artículo 496.

Cuatro. Se suprime el artículo 525.

Cinco. Se suprime el artículo 543.

Seis. Se modifica el artículo 504, que queda redactado de la siguiente manera:

1. Incurrirán en la pena de prisión de tres a cinco años los que empleen fuerza, violencia o intimidación para impedir la asistencia a sus respectivas reuniones a los miembros del Gobierno de la Nación, del Consejo General del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional, del Tribunal

Supremo, del Tribunal Superior de Justicia de una Comunidad Autónoma, o del Consejo de Gobierno de una Comunidad Autónoma.

2. Se impondrá la pena de multa de doce a dieciocho meses a los que amenacen gravemente al Gobierno de la Nación, al Consejo General del Poder Judicial, al Tribunal Constitucional, al Tribunal Supremo, al Tribunal Superior de Justicia de una Comunidad Autónoma, o al Consejo de Gobierno de una Comunidad Autónoma.

3. Los que amenazaren gravemente a los Ejércitos, Clases o Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, serán castigados con la pena de multa de doce a dieciocho meses.

Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

Quedan derogadas todas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a la presente Ley Orgánica.

Disposición final primera. Título competencial.

Esta Ley Orgánica se dicta al amparo de la competencia que el artículo 149.1.6.º de la Constitución atribuye al Estado en materia de legislación penal.

Disposición final segunda. Habilitación normativa.

Se habilita al Gobierno para dictar las disposiciones que sean necesarias para la ejecución y desarrollo de lo establecido en esta Ley.

Disposición final tercera. Entrada en vigor.

La presente Ley Orgánica de reforma del Código Penal entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».