

Enmiendas

Iniciativa: 122 / 6

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

Plazo de enmiendas: 24/06/2026 18:00

Fecha Presentación	Número	Tipo de Enmienda	Autor	Observaciones
17/06/2026 17:39	1	Enm. total. texto alternativo	Grupo Parlamentario VOX	
17/06/2026 17:48	2	Enm. total. texto alternativo	Grupo Parlamentario Popular en el Congreso	

ÍNDICE

<u>Expediente: 122/000006</u>	3
Nº Enmienda: 1. G.P. VOX.....	3
Nº Enmienda: 2. G.P. Popular en el Congreso.....	12

A LA MESA DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA

Expediente: 122/000006

Nº Enmienda: 1

AUTOR

GRUPO PARLAMENTARIO VOX

Enmienda a la totalidad de texto alternativo

Texto que se propone

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

La comunidad política tiene unas bases fundamentales sin las cuales no puede subsistir. Una de ellas es el aseguramiento de la propia existencia y continuidad de la comunidad, que cuando tiene ámbito nacional se organiza en forma de Estado. Por otra parte, es la soberanía de ese Estado lo que garantiza la independencia de esa comunidad frente a poderes exteriores. De este modo, la primera norma del servicio a la Nación y a quienes la componen es la defensa de su unidad y de su soberanía.

Pero también es una base fundamental de la comunidad el conjunto de principios e instituciones que, identificados con la tradición nacional, son el eje de conducta de los miembros de esa comunidad y de las relaciones entre ellos. En las sociedades occidentales como la nuestra, tales principios e instituciones están informados por la cultura grecorromana y por la herencia espiritual del cristianismo, que son los mismos que han articulado la civilización europea. Y entre ellos están la familia, la libertad, el servicio a la patria, la dignidad de la naturaleza humana o el imperio de la ley.

Siendo la libertad uno de los principios centrales que configuran nuestro modo de vida y que inspiran nuestras instituciones, el ordenamiento jurídico debe asegurar su protección y a la vez regular con cuidado sus límites. En este sentido, dos son las misiones fundamentales que tiene un legislador responsable: garantizar la preservación de las libertades que están en la base de nuestra sociedad; y proteger a esta misma sociedad de aquellos que usan dichas libertades precisamente para destruirla.

De las distintas libertades, la de expresión es precisamente una de las más necesarias para la configuración de una sociedad civilizada y digna. Esta libertad es la que permite aportar a la

comunidad lo mejor de cada individuo para la construcción del bien común, y asimismo la que hace posible que la autoridad quede sometida al necesario control de la opinión pública, siendo además un valiosísimo elemento para prevenir abusos. Así entendidas, la libertad y la autoridad se refuerzan mutuamente, en beneficio de las personas y, en general, del interés público.

Sin embargo, nuestra civilización se encuentra amenazada por fuerzas que persiguen su destrucción, amparándose en una idea deformada y sectaria del progreso. Esta pulsión disolvente puede apreciarse perfectamente en las permanentes manifestaciones de odio y desprecio contra la familia, el patriotismo, la herencia cristiana o los modos tradicionales de vida. Y se observa con especial claridad en el ataque a la unidad y a la soberanía de las naciones, que, como se ha dicho, es una parte fundamental de esa civilización. Para este ataque, las fuerzas mencionadas se han servido, de una parte, de un recurso masivo a la injuria y al ultraje con la falsa coartada de la libertad de expresión; y, de otra parte, de normas crecientemente tiránicas de persecución de la genuina libertad de expresión de quienes se oponen a sus propósitos.

Las normas penales son el instrumento jurídico más contundente de que dispone el ordenamiento para preservar los bienes más fundamentales de los miembros de una comunidad, y de esta misma en su conjunto. Se considera el Derecho Penal como último recurso del Estado para garantizar el imperio de las normas, ya que implica el uso de la fuerza coercitiva del poder público. Sin embargo, la apuntada utilización torticera, en sentido extensivo o restrictivo, de la libertad de expresión, ha provocado una deriva de degradación en las últimas décadas, muy acentuada en tiempos recientes, que exige respuestas urgentes. Y una de ellas es impulsar con urgencia reformas precisamente en la legislación penal, lo cual es el objeto de la presente Ley Orgánica.

Estas reformas del Código Penal en ámbitos que guardan relación con la libertad de expresión tienen como grandes metas las siguientes: reforzar la protección penal de los símbolos nacionales, que constituyen un elemento fundamental de nuestra identidad como comunidad política; mejorar la conformación legal del régimen punitivo aplicable a quienes enaltezcan el terrorismo; y combatir con sanciones penales el odio criminal que se dirige contra el cristianismo, la religión más perseguida del mundo.

II

Los símbolos nacionales -el Himno Nacional, la Bandera y el Escudo- representan a la Nación recordándonos la historia en común, nos diferencian de otros países y nos agrupan en torno suyo como testimonio de la unidad de España. Son, por lo tanto, elementos esenciales de la identidad nacional.

En los últimos años se viene produciendo un incremento considerable de los ataques a los símbolos comunes de nuestra Nación que, además de ultrajes a España, también lo son a todos los españoles. Por desgracia, muchos de estos ataques son impulsados desde instituciones públicas, especialmente desde algún gobierno regional. En otros casos, estas mismas instituciones muestran la más absoluta desidia en evitar que se produzcan. Se omite claramente el deber de respetar y

actuar con la debida lealtad a la Nación y a sus símbolos y, a la postre, se soslaya la obligación de sometimiento pleno a la ley y al Derecho que establece el artículo 103 de la Constitución Española de 1978.

La situación así expuesta hace necesario mejorar la protección de los símbolos nacionales incrementando la respuesta penal por la comisión de delitos de ofensas o ultrajes a España. También exige que se castigue la exhibición, en el marco de eventos de pública concurrencia como encuentros deportivos o festivales musicales, de símbolos y emblemas que, como expresión de odio contra nuestro país, atenten contra la integridad del territorio nacional. Por ello, es igualmente necesario contemplar un tipo agravado cuando los autores de los hechos delictivos son miembros del Gobierno de España o de un órgano ejecutivo regional. Y se añade una tipificación penal de la conducta de la autoridad o funcionario que incumple sus obligaciones relativas al uso de la bandera de España.

Con la misma finalidad protectora de los símbolos nacionales, se incorpora una modificación de la Ley 39/22, de 30 de diciembre, del Deporte con la finalidad de establecer un protocolo que impida que vuelvan a producirse hechos vergonzosos como las ofensas contra el Himno Nacional en encuentros deportivos. El poder público nunca debe volver a tolerar que un ámbito de tanta trascendencia social como el de los espectáculos deportivos sea utilizado por los enemigos de España para ultrajarla a ella o a sus símbolos.

III

El terrorismo es uno de los fenómenos más aborrecibles de las sociedades contemporáneas, y nuestro país lo ha padecido durante décadas. Ello hizo imperativas sucesivas reformas legales que intensificasen el castigo de las execrables conductas en que se manifiesta. Una de ellas fue la Ley Orgánica 7/2000, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, y de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores, en relación con los delitos de terrorismo, cuya Exposición de Motivos indicaba que la introducción del delito de enaltecimiento del terrorismo en nuestro ordenamiento se justificaba en «algo tan sencillo como perseguir la exaltación de los métodos terroristas, radicalmente ilegítimos desde cualquier perspectiva constitucional, o de los autores de estos delitos, así como las conductas especialmente perversas de quienes calumnian o humillan a las víctimas al tiempo que incrementan el horror de sus familiares. Actos todos ellos que producen perplejidad e indignación en la sociedad y que merecen un claro reproche penal».

Dicha Ley Orgánica modificó el artículo 578 del Código Penal para recoger un tipo delictivo que, según su propio preámbulo, estaría dirigido «a quienes enaltezcan o justifiquen por cualquier medio de expresión pública o difusión los delitos de terrorismo o a quienes participen en su ejecución, o la realización de actos que entrañen descrédito, menosprecio o humillación de las víctimas de los delitos terroristas o de sus familiares». La introducción de este delito se fundamentó en aquel momento en la existencia de numerosas manifestaciones y justificaciones de las actuaciones de la organización terrorista ETA. Sin embargo, más de dos décadas después de la introducción de este

tipo delictivo, la subsistencia de actuaciones que enaltecen y justifican el terrorismo en varias de sus manifestaciones es clara. Y ello a pesar de que, ante el surgimiento de nuevos canales de difusión y de expresión, en 2015 se actualizase la redacción del citado artículo 578 del Código Penal.

En efecto, las resoluciones judiciales relativas al delito de enaltecimiento del terrorismo, lejos de desaparecer, en los últimos años siguen sustanciándose, lo cual demuestra la necesidad de intensificar la lucha contra estas conductas abominables. Y supone asimismo la necesidad de que el ordenamiento jurídico siga dando respuesta a la necesidad de persecución y enjuiciamiento de esta conducta penal.

Han sido numerosas las ocasiones en las que desde las instituciones de la Unión Europea se ha instado a España a que se adopten las medidas necesarias en la lucha y persecución de actos de enaltecimiento del terrorismo. Entre ellas, la Resolución del Parlamento Europeo de 12 de diciembre de 2018 sobre las conclusiones y recomendaciones de la Comisión Especial de Terrorismo señalaba que «se proporcionen las salvaguardias necesarias para evitar que se produzca una victimización posterior derivada de humillaciones y ataques a la imagen de las víctimas por parte de sectores sociales relacionados con el agresor». Asimismo, la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo aprobó un Informe el 21 de abril del 2022 sobre los 379 asesinatos cometidos por ETA sin esclarecer, en que se incluía la recomendación a España de que evitase el enaltecimiento público de los terroristas cuando salen de las cárceles.

Es evidente que nuestro ordenamiento jurídico ha evolucionado históricamente para dar respuesta a la lacra del terrorismo y a su enaltecimiento. Sin embargo, sigue habiendo carencias importantes al existir conductas que no están siendo previstas adecuadamente desde la legislación penal. La necesidad de que se recoja la responsabilidad de justificar y enaltecer el terrorismo por parte de autoridades, funcionarios públicos o representantes de partidos políticos o de sindicatos, o de entidades cercanas a ellos, es perentoria, ya que, a estos sujetos, por contar con mayores medios de difusión y alcance que otros autores de este delito, les debe corresponder una responsabilidad criminal agravada.

Este mayor reproche penal es también exigible por la trascendencia política y social que tienen esas autoridades y entidades, lo cual convierte sus conductas en esta materia en mucho más nocivas que si fuesen perpetradas por simples personas individuales. En definitiva, no cabe en un Estado de Derecho como es España que autoridades, funcionarios públicos o representantes de partidos políticos o sindicatos puedan expresar justificaciones ni expresiones de legitimación hacia actos terroristas o autores de estos.

IV

El cristianismo es un elemento fundamental en la forja de la civilización occidental, y tiene un papel absolutamente indispensable en la Historia de España. La común tradición cristiana es uno de los vínculos más estrechos entre nuestro país y las naciones hispanas; constituye el sustrato moral y espiritual que ha dado vida a la cultura europea, y sin ella simplemente no podríamos concebir

nuestro propio modo de vida.

A pesar de esta importancia central del cristianismo en la formación de Occidente, o precisamente por ella, los cristianos son el grupo religioso más perseguido del mundo. Esta persecución alcanza cotas de verdadera crueldad en muchos países, varios de ellos de mayoría islámica, pero también en algunos países sometidos a regímenes totalitarios.

El fenómeno de persecución a los cristianos también ha surgido en los propios países occidentales. Tal persecución no reviste por el momento los caracteres de una acción cruenta, pero sí los de un sectarismo tiránico e intolerante que pretende la exclusión de los cristianos de la vida pública. Los enemigos de la civilización occidental sostienen campañas masivas de ultraje y escarnio contra las convicciones de millones de personas; se ha podido observar en asaltos a capillas de centros universitarios, o en burlas sacrílegas contra Jesucristo en la misma televisión pública. También impulsan cambios legislativos que implican la marginación de cada vez más ámbitos sociales y profesionales de aquellos que quieren ser coherentes con dichas convicciones.

La libertad y la justicia, valores superiores del ordenamiento de acuerdo con el artículo 1.1 CE, demandan que se reaccione con un refuerzo de la sanción penal de estos ataques contra las creencias cristianas y contra quienes las profesan. Tal reacción es, además, una exigencia irrenunciable para preservar las bases de nuestra civilización y de nuestra comunidad histórica. En consecuencia, se introduce en el Código Penal un agravamiento de las penas por escarnio contra confesiones religiosas cuando la acción criminal tenga un carácter anticristiano.

V

La Constitución, en su artículo 30.1, dispone que «[l]os españoles tienen el derecho y el deber de defender a España». Más allá del derecho que se atribuye, se impone la obligación de defender a nuestra Nación a los que tienen la nacionalidad española. Así, la nacionalidad supone el vínculo que une a la persona con el Estado y se establece una relación de pertenencia con la comunidad nacional de la que emanan los poderes del Estado. Ello implica, además, una relación de solidaridad y reciprocidad de los españoles entre sí y con la Nación que, como se ha visto, es un mandato constitucional.

En consecuencia, procede la modificación del artículo 39 del Código Penal, incorporando una letra k) para incluir la pérdida de la nacionalidad española no de origen como una de las penas privativas de derechos. La nacionalidad es el vínculo que une a la persona con su comunidad política. Quien, detentando la calidad de español sin serlo de origen (artículo 11 de la Constitución), se vuelve contra su propio país al atentar contra su misma existencia, debe ser privado de su nacionalidad española.

En definitiva, para garantizar bienes jurídicos como la unidad nacional y la protección de las convicciones religiosas de los españoles, se hace necesario un reforzamiento nítido de la respuesta penal del Estado.

ENMIENDA A LA TOTALIDAD, CON TEXTO ALTERNATIVO

La presente Ley Orgánica consta de un artículo único, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

Artículo único. Modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

Primero. Se añade una nueva letra k) al artículo 39 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, que quedará redactada en los siguientes términos:

«Artículo 39.

Son penas privativas de derechos:

[...]

k) La pérdida de la nacionalidad española de aquellos que no sean españoles de origen.»

Segundo. Se añade un segundo párrafo al apartado 1 del artículo 525 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, que quedará redactado en los siguientes términos:

«Artículo 525.

1. [...]

Será castigado con las penas de prisión de uno a dos años y multa de seis a doce meses el que realizare la conducta descrita en el párrafo anterior por motivos anticristianos.

2. [...]»

Tercero. Se modifica el artículo 543 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, que quedará redactado en los siguientes términos:

«Artículo 543.

1. Las ofensas o ultrajes de palabra, por escrito o de hecho a España, o a sus símbolos o emblemas, efectuados con publicidad, se castigarán con la pena de multa de doce a veinticuatro meses.

2. De igual modo se castigará la exhibición pública de emblemas y símbolos cuya significación implique un atentado contra la integridad del territorio nacional en el marco de eventos de pública concurrencia.

3. Se impondrá la pena superior en grado cuando las conductas descritas en los apartados anteriores fueran realizadas por miembros del Gobierno de la Nación o del Consejo de Gobierno de una Comunidad Autónoma.»

Cuarto. Se añade un nuevo artículo 543 bis a la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, que quedará redactado en los siguientes términos:

«Artículo 543 bis.

La autoridad o funcionario que, con infracción de lo dispuesto en la legislación vigente sobre el uso de la bandera de España, dejare de colocar la bandera de España en los edificios, establecimientos o actos oficiales en que legalmente fuera preceptiva, o la colocare de forma que altere su lugar preeminente, destacado, visible y de máximo honor, o de cualquier modo menoscabe su significación institucional, será castigado con la pena de prisión de uno a tres años e inhabilitación absoluta de seis a diez años. Las mismas penas se impondrán a quienes, en los indicados lugares en que debe ondear y exhibirse la bandera de España, colocaren o exhibieren emblemas o símbolos cuya significación implique un atentado contra la integridad del territorio nacional.»

Quinto. Se añade un nuevo apartado 2 bis al artículo 578 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, que quedará redactado en los siguientes términos:

«Artículo 578.

[...]

2 bis. Cuando los hechos fueran cometidos por autoridad, funcionario o integrante de los órganos directivos de partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores o de sindicatos, o por candidato en sus listas electorales, así como por miembros de los órganos directivos de las fundaciones y entidades vinculadas o dependientes de partidos políticos o sindicatos, serán castigados con las penas previstas en el apartado 1, en su mitad superior y multa de seis meses a dos años y en todo caso inhabilitación especial para cargo o empleo público y derecho de sufragio pasivo, por un plazo de dos a siete años.

Además de las penas señaladas, a las personas incluidas en el párrafo anterior, se les impondrá en todo caso la pena de prohibición de contratar con entes, organismos o entidades que formen parte del sector público, así como la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones o ayudas públicas y del derecho a gozar de beneficios o incentivos fiscales y de la Seguridad Social, y la prohibición de intervenir en transacciones comerciales de trascendencia pública por un plazo de quince años.

Asimismo, a los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores o de sindicatos, así como a las fundaciones y entidades vinculadas o dependientes de partidos políticos o sindicatos, se les impondrá además la pena de inhabilitación para obtener subvenciones y ayudas públicas y para contratar con entes, organismos o entidades que formen parte del sector público y para gozar de beneficios e incentivos fiscales o de la Seguridad Social, por un plazo que de quince años.

3. [...]»

Sexto. Se da contenido al artículo 604 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, el cual quedará redactado en los siguientes términos:

«Artículo 604.

El extranjero naturalizado en España que fuere declarado responsable de alguno de los delitos sancionados en los títulos XXI, XXII o XXIII de este Libro II, será condenado, además de a la pena señalada a aquel, a la de pérdida de la nacionalidad española.»

Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

Quedan derogadas todas las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan a lo dispuesto en la presente Ley Orgánica.

Disposición final primera. Modificación de la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte.

Uno. Se añade una nueva disposición adicional a la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte, la cual quedará redactada en los siguientes términos:

«Disposición adicional decimonovena. Protocolo de actuación ante ofensas a los símbolos nacionales en competiciones oficiales.

1. Los organizadores de competiciones y eventos deportivos oficiales deberán aplicar un protocolo de actuación dirigido a garantizar el normal desarrollo de los actos oficiales y el respeto a los símbolos nacionales.
2. Dicho protocolo incluirá las siguientes medidas:

a) Advertencia pública a los asistentes.

b) Interrupción temporal del evento.

c) Suspensión definitiva del evento cuando las conductas persistan, y celebración del mismo a puerta cerrada únicamente con la asistencia de los aficionados del equipo que no hayan perpetrado las acciones ofensivas contra los símbolos nacionales.

3. El incumplimiento de este protocolo dará lugar a la exigencia de responsabilidad administrativa a los organizadores del evento deportivo. Reglamentariamente se determinará la graduación de las sanciones atendiendo a la gravedad de los hechos, incluyendo multas, la clausura parcial o total de instalaciones, o pérdida de la condición de sede de competiciones oficiales.»

Dos. Se añade una nueva disposición adicional a la Ley 39/2022, de 30 de diciembre, del Deporte, la cual quedará redactada en los siguientes términos:

«Disposición adicional vigésima. Uso de símbolos nacionales en competiciones deportivas.

Las equipaciones oficiales utilizadas en competiciones deportivas organizadas por federaciones deportivas españolas deberán ajustarse a los principios de neutralidad institucional y de adecuada representación de los símbolos nacionales y regionales. Se prohíbe que contengan emblemas o símbolos cuya significación implique un atentado contra la integridad del territorio nacional o en general ofensa o ultraje a España.»

Disposición final segunda. Títulos competenciales.

1. El artículo único se dicta al amparo del artículo 149.1.6.^a de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación penal.
2. La disposición final primera se dicta al amparo del artículo 149.1.1.^a de la Constitución Española, que atribuye al Estado la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

Disposición final tercera. Entrada en vigor.

Esta Ley Orgánica entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Justificación

Mejora técnica.

A LA MESA DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA

Expediente: 122/000006

Nº Enmienda: 2

AUTOR

GRUPO PARLAMENTARIO POPULAR EN EL CONGRESO

Enmienda a la totalidad de texto alternativo

Texto que se propone

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

En el Preámbulo de la Constitución de 1978 se declara la voluntad de la Nación española de «garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes»; por tal razón, el artículo 1.1 considera como valores superiores del ordenamiento jurídico «la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político», de modo que en España se ha de asegurar que puedan convivir en libertad e igualdad personas que tengan opiniones políticas y convicciones ideológicas muy diferentes, siempre que se respeten los derechos y libertades de los demás y se desarrollen dentro del marco constitucional y legalmente establecido.

En su artículo 20, la Constitución reconoce los derechos fundamentales a la libertad de expresión y a la libertad de información, que define como el derecho «a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción»; «a la producción y creación literaria, artística, científica y técnica»; «a la libertad de cátedra» y el derecho «a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión».

De igual forma, en su apartado 4, ese artículo 20 añade: «Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia». La estructura del precepto informa de lo que, a efectos interpretativos, la jurisprudencia constitucional ha asentado en numerosas sentencias: «no existen derechos ilimitados». El máximo intérprete de la Constitución define la libertad de expresión como «la libre manifestación de creencias, juicios o valoraciones subjetivas, esto es, como libre difusión de ideas u opiniones»; por lo tanto, la libertad de expresión conlleva un matiz subjetivo. Estas ideas las

podemos compartir, aunque sean contrarias a las del resto, pero precisamente para evitar que la expresión libre de las ideas pueda afectar o vulnerar derechos de otros, el Tribunal Constitucional introduce la necesaria aplicación de la ponderación ante los derechos en colisión. La ponderación exigirá valorar caso por caso, considerando junto con la relevancia subjetiva y objetiva de lo expresado, la afectación de los derechos en colisión para determinar si el ejercicio de la libertad de expresión es o no legítimo. Y si no lo es, la ley punitiva determinará las consecuencias de tal vulneración, correspondiendo a los jueces y tribunales, incluyendo al propio Tribunal Constitucional, por la vía del recurso de amparo, apreciar y ponderar si ha habido o no transgresión de otros derechos en el ejercicio de la libertad de expresión.

En la práctica, el ejercicio de la libertad de expresión entra en colisión con frecuencia con los derechos al honor, a la intimidad y la propia imagen, límites expresamente reconocidos en el precepto constitucional. De igual forma, al amparo de la misma, suelen vulnerarse la libertad ideológica, religiosa y de culto, algunos de los derechos más íntimamente vinculados al libre desarrollo de la personalidad, garantizados en el artículo 16 de la Constitución.

Por otra parte, al margen de las lógicas diferencias de todo orden que puedan existir entre los miembros de nuestra sociedad, la Nación española se fundamenta en una “indisoluble unidad” (artículo 2.1 CE), que se manifiesta en una serie de símbolos nacionales. El primero y principal de todos ellos es el Rey, como Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia (artículo 56.1 CE), pero también se regulan otros símbolos en el texto constitucional, como son la bandera nacional y las banderas de las distintas Comunidades Autónomas (art. 4 CE), a los que se unen algunos otros vinculados como el himno nacional. Los símbolos nacionales reflejan quiénes somos, son expresión de la convivencia común de todos los ciudadanos a lo largo de la historia de España y los que nos identifican ante el resto del mundo. Representan la Nación, como patria común e indivisible de todos los españoles, fomentan la adhesión emocional hacia nuestra patria, el arraigo a nuestra tierra, y, al tiempo, muestran la diversidad y riqueza cultural de las nacionalidades y regiones que la integran.

Bajo un pretendido amparo en la libertad de expresión, se cometen con frecuencia delitos contra el honor, la intimidad y la propia imagen de las personas, calumnias o injurias al Rey o a miembros de la Familia Real, injurias graves a órganos constitucionales, a las Fuerzas Armadas o los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad; “delitos de odio” contra una persona por razón de su pertenencia a una determinada opción política o por su pertenencia a un determinado grupo, que incluyen la promoción o incitación al odio o violencia contra determinados colectivos, la negación o trivialización del genocidio, fascista o comunista, la humillación a las víctimas del terrorismo, la justificación o el alentar delitos de odio contra un grupo; el delito de ofensa de los sentimientos religiosos o de escarnio o vejación de sus dogmas, creencias o ceremonias o el enaltecimiento o justificación del terrorismo.

Por eso, cuando se produce un conflicto entre derechos deberá llevarse a cabo la correspondiente ponderación, teniendo que analizar cada una de las circunstancias concurrentes, de forma tal que cada caso necesitará de un examen particularizado sin que quepa la aplicación automática de reglas generales.

La jurisprudencia constitucional ha ido desgranando criterios a los que atenerse cuando se produzca colisión de derechos con la libertad de expresión:

La Sentencia del Tribunal Constitucional 192/2020, de 17 diciembre de 2020 resolvió un recurso de amparo interpuesto contra una sentencia del Tribunal Supremo confirmando una sentencia de la Audiencia Provincial de Girona condenando al recurrente como autor de un delito contra los sentimientos religiosos por interrumpir en febrero de 2014, con otras 10 o 15 personas, una misa durante dos o tres minutos arrojando pasquines, gritando “aborto libre y gratuito” y exhibiendo una pancarta que decía “fuera rosarios de nuestros ovarios”. El Tribunal Constitucional confirmó la condena penal y concluyó que no se estaba ante un ejercicio lícito de la libertad de expresión al conllevar el sacrificio de la libertad religiosa de terceros, en su dimensión externa, que debía prevalecer atendiendo al modo, tiempo y lugar en que se hizo la protesta pues cuando un grupo de fieles celebra un acto religioso en una iglesia no puede considerarse que la ceremonia está abierta a un intercambio de ideas.

II

La Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 19, establece que «Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión». Por su parte, el artículo 29.2 añade que «en el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática».

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 19, dice que «1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección». Pero de igual forma, el apartado 3 añade que «El ejercicio del derecho previsto en el apartado 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas». Y el artículo 20 va más allá: «1. Toda propaganda en favor de la guerra estará prohibida por la ley. 2. Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley».

Por su parte, la Convención sobre los Derechos del Niño, establece en su artículo 13 que «1. El niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño. 2. El ejercicio de tal

derecho podrá estar sujeto a ciertas restricciones, que serán únicamente las que la ley prevea y sean necesarias: a) Para el respeto de los derechos o la reputación de los demás; o b) Para la protección de la seguridad nacional o el orden público o para proteger la salud o la moral públicas».

En Europa, el artículo 10.1 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, suscrito por España, se refiere a la libertad de expresión: «Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa».

Pero de igual forma, en su apartado 2 se refiere a los límites: «El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial».

III

El análisis de estos derechos referido en los apartados anteriores requiere tener en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Supremo, del Tribunal Constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, pero como puede apreciarse, en todos ellos se reconoce, junto a su garantía, los correspondientes límites.

En concreto, el Tribunal Supremo, remitiéndose a la jurisprudencia del TEDH, establece así una asociación directa entre enaltecimiento del terrorismo, discurso del odio y situación de riesgo al afirmar que «la sanción penal de las conductas de enaltecimiento del terrorismo sancionadas en el art. 578 (...) supone una legítima injerencia en el ámbito de la libertad de expresión de sus autores en la medida en que puedan ser consideradas como una manifestación del discurso del odio por propiciar o alentar, aunque sea de manera indirecta, una situación de riesgo para las personas o derechos de terceros o para el propio sistema de libertades» (STS n.º 378/2017, de 25 de mayo, FJ 4).

El Código Penal recoge dentro del Título XXII -dedicado a los delitos contra el orden público- un capítulo dedicado en su integridad a los delitos de terrorismo bajo la rúbrica “de las organizaciones y grupos terroristas y de los delitos de terrorismo”. No hay que olvidar que España ha sufrido duramente los estragos del terrorismo, cuya violencia ha causado más de mil víctimas. Esta larga historia de sufrimiento -padecido de manera directa por la ciudadanía, por los servidores públicos, por los miembros de las Fuerzas Armadas, por los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad y por numerosos representantes políticos- ha provocado una alta concienciación en la sociedad, como lo

demuestra el apoyo constante y la solidaridad con las víctimas.

Estos delitos han sido modificados por cinco leyes desde la entrada en vigor del Código Penal. En la reforma realizada por la Ley Orgánica 7/2000, de 22 de diciembre, el artículo 578 fue modificado en profundidad dándosele una nueva redacción con el fin de introducir un nuevo tipo penal de enaltecimiento del terrorismo dirigido a sancionar a quienes enaltezcan o justifiquen por cualquier medio de expresión pública o difusión los delitos de terrorismo o a quienes participen en su ejecución, o la realización de actos que entrañen descrédito, menosprecio o humillación de las víctimas de los delitos terroristas o de sus familiares. Tal y como se dice en el preámbulo de la Ley Orgánica 7/2000, de 22 de diciembre, las acciones que se penalizan «constituyen no sólo un refuerzo y apoyo a actuaciones criminales muy graves y a la sostenibilidad y perdurabilidad de las mismas, sino también otra manifestación muy notoria de cómo por vías diversas generará el terror colectivo para hacer avanzar los fines terroristas». Añade que «no se trata, con toda evidencia, de prohibir el elogio o la defensa de ideas o doctrinas, por más que éstas se alejen o incluso pongan en cuestión el marco constitucional, ni, menos aún, de prohibir la expresión de opiniones subjetivas sobre acontecimientos históricos o de actualidad». Sino que «por el contrario, se trata de algo tan sencillo como perseguir la exaltación de los métodos terroristas, radicalmente ilegítimos desde cualquier perspectiva constitucional, o de los autores de estos delitos, así como las conductas especialmente perversas de quienes calumnian o humillan a las víctimas al tiempo que incrementan el horror de sus familiares». Concluye dicho parágrafo diciendo que son «actos todos ellos que producen perplejidad e indignación en la sociedad y que merecen un claro reproche penal».

Mediante la Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, además de elevar las penas, se completó dicho precepto con nuevos apartados con el fin de que las penas previstas para el delito de enaltecimiento del terrorismo sea impuesta en su mitad superior cuando los hechos se hubieran llevado a cabo mediante la difusión de servicios o contenidos accesibles al público a través de medios de comunicación, internet, o por medio de servicios de comunicaciones electrónicas o mediante el uso de tecnologías de la información, o cuando los hechos, a la vista de sus circunstancias, resulten idóneos para alterar gravemente la paz pública o crear un grave sentimiento de inseguridad o temor a la sociedad o parte de ella. En este último caso, además e imponerse la pena en su mitad superior, la pena podrá ser elevada hasta la superior en grado.

Tal y como establece la Sentencia del Tribunal Supremo 106/2015, de 19 de febrero, el bien jurídico protegido con el delito de enaltecimiento del terrorismo es «la interdicción de lo que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos -SSTEDH de 8 de Julio de 1999, Sürek vs Turquía, 4 de Diciembre de 2003, Müslüm vs Turquía- y también nuestro Tribunal Constitucional -STC 235/2007 de 7 de Noviembre-- califica como el discurso del odio, es decir la alabanza o justificación de acciones terroristas que no cabe incluirlo dentro de la cobertura otorgada por el derecho a la libertad de expresión o ideológica en la medida que el terrorismo constituye la más grave vulneración de los Derechos Humanos de aquella Comunidad que lo sufre, porque el discurso del terrorismo se basa en el exterminio del distinto, en la intolerancia más absoluta, en la pérdida del pluralismo político y en definitiva en la aterrorización colectiva como medio de conseguir esas finalidades». Añade la misma sentencia que «en relación al delito de exaltación del terrorismo, partiendo del hecho

indiscutible que el terrorismo constituye la más brutal negación de los derechos humanos, resulta más que aceptable que las expresiones de alabanza a los autores de delitos terroristas o de sus actos en la medida que integran hechos tipificados como delitos en el artículo 578 del Código Penal, se hagan merecedores de la respuesta penal prevista».

Cuando en el año 2000 se introdujo este delito en el Código Penal se hizo con la intención de reprochar a los autores la comisión de estos actos «que producen perplejidad e indignación en la sociedad y que merecen un claro reproche penal».

Asimismo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos declaró inadmisile la demanda presentada por Pablo Rivadulla Duró (Pablo Hásel) contra España por una presunta violación de la libertad de expresión del demandante en virtud del artículo 10 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (adoptado en Roma, 4 de noviembre de 1950). Tal y como explica el TEDH en su resolución, el demandante había sido condenado en 2018 por el delito de enaltecimiento o justificación públicos del terrorismo a nueve meses de prisión y multa de 5.040 euros. La Audiencia Nacional concluyó que los hechos probados «rezuman violencia, a veces ni siquiera solapada, suponen una toma de postura clara hacia la banalización del terrorismo que enaltece, justifica y añora, cuando no esconde sus principales efectos, silenciando lo ocurrido con sus víctimas». El Tribunal Supremo desestimó el recurso de casación señalando que el ejercicio de la libertad de expresión y opinión estaba sujeto a otros derechos y requisitos constitucionales. Posteriormente, el 23 de noviembre de 2020, el Tribunal Constitucional inadmitió el recurso de amparo del demandante por falta de justificación de la especial trascendencia constitucional. A todo ello se sumó, poniendo fin al asunto, la referida Decisión del TEDH adoptada el pasado 12 de octubre de 2023.

En 2019, el mismo Tribunal -el TEDH- declaró inadmisile el recurso presentado por José Miguel Arenas Beltrán (Valtonyc), tras ser condenado por la Audiencia Nacional por delitos de enaltecimiento del terrorismo, calumnias e injurias graves a la Corona, y amenazas.

En este sentido, el pasado 8 de junio de 2026, el Consejo dio el visto bueno definitivo a la Directiva del Parlamento Europeo y de Consejo de modificación de la Directiva 2012/29/UE, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo, que será publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea el próximo julio, entrando en vigor a los veinte días. Los Estados miembros dispondrán de 24 meses para transponerla a su legislación nacional.

En el párrafo 27 de su preámbulo se dice lo siguiente:

«El enaltecimiento de delitos graves tal como se tipifican en virtud del Derecho nacional, tales como la provocación pública a la comisión de un delito de terrorismo tal como se describe en el artículo 5 de la Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, o el homenaje al infractor de un delito grave, puede dar lugar a que las víctimas se vean privadas de su dignidad y causarles más sufrimiento o daños. Dichas víctimas deben tener acceso a las medidas de apoyo y protección

previstas en la presente Directiva. Dichos delitos pueden hacer que las víctimas sean especialmente vulnerables a la victimización secundaria o reiterada, a la intimidación y a las represalias. La provocación pública a la comisión de un delito de terrorismo, que incluye, entre otras acciones, el enaltecimiento de actos terroristas, constituye un delito con arreglo a la Directiva (UE) 2017/541.»

Más en concreto, el artículo 18 bis, que regula el «Derecho de protección adicional», dice:

«Los Estados miembros garantizarán que se pueda conceder acceso a medidas de apoyo y protección en virtud de la presente Directiva a las víctimas que hayan sufrido daños adicionales, como la privación de dignidad, como consecuencia del enaltecimiento de delitos graves tipificados en virtud del Derecho nacional, como la provocación pública a la comisión de un delito de terrorismo tal como se describe en el artículo 5 de la Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, o del homenaje a los infractores.»

IV

El Código Penal de 1995 dedica en su brevísima exposición de motivos un párrafo a la ponderación de derechos cuando dice que «se ha dado especial relieve a la tutela de los derechos fundamentales y se ha procurado diseñar con especial mesura el recurso al instrumento punitivo allí donde está en juego el ejercicio de cualquiera de ellos: sirva de ejemplo, de una parte, la tutela específica de la integridad moral y, de otra, la nueva regulación de los delitos contra el honor. (...) Al configurar los delitos contra el honor del modo en que se propone, se otorga a la libertad de expresión toda la relevancia que puede y debe reconocerle un régimen democrático».

El apartado 3 del artículo 490 establece que el que calumniare o injuriare al Rey, a la Reina o a cualquiera de sus ascendientes o descendientes, a la Reina consorte o al consorte de la Reina, al Regente o a algún miembro de la Regencia, o al Príncipe o a la Princesa de Asturias, en el ejercicio de sus funciones o con motivo u ocasión de éstas, será castigado con la pena de prisión de seis meses a dos años si la calumnia o injuria fueran graves, y con la de multa de seis a doce meses si no lo son.

El artículo 491, completa el precedente para aquellos casos que quedaran fuera de los supuestos del mismo, previendo que dichas conductas sean castigadas con la pena de multa de cuatro a veinte meses. Además se añade en el apartado 2 que se impondrá la pena de multa de seis a veinticuatro meses al que utilizare la imagen del Rey o de la Reina o de cualquiera de sus ascendientes o descendientes, o de la Reina consorte o del consorte de la Reina, o del Regente o de algún miembro de la Regencia, o del Príncipe o de la Princesa de Asturias, de cualquier forma que pueda dañar el prestigio de la Corona.

Por su parte, el artículo 504 establece que incurrirán en la pena de multa de doce a dieciocho meses los que calumnien, injurien o amenacen gravemente al Gobierno de la Nación, al Consejo General del Poder Judicial, al Tribunal Constitucional, al Tribunal Supremo, o a los Consejos de Gobierno o a los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas. Asimismo, el precepto fija que la pena de prisión de tres a cinco años a los que empleen fuerza, violencia o intimidación para

impedir a los miembros de dichos Organismos asistir a sus respectivas reuniones.

En el apartado 2, se protege a las Fuerzas Armadas y a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de las injurias o amenazas graves, castigando tales conductas con la pena de multa de doce a dieciocho meses.

El delito de ofensas a los sentimientos religiosos se recoge en el artículo 525. Se prevé que incurrirán en la pena de multa de ocho a doce meses los que «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». También incurrirán en las mismas penas «los que hagan públicamente escarnio, de palabra o por escrito, de quienes no profesan religión o creencia alguna».

Finalmente, el artículo 543, establece que las «ofensas o ultrajes de palabra, por escrito o de hecho a España, a sus Comunidades Autónomas o a sus símbolos o emblemas, efectuados con publicidad, se castigarán con la pena de multa de siete a doce meses».

Los artículos 490.3 y 491 - las calumnias e injurias al Rey y otros miembros de su Familia y de la Regencia, y la indebida utilización de la imagen- dentro de los Delitos contra la Corona mantienen prácticamente la redacción original dada en 1995. Los artículos 525 -ofensa pública de los sentimientos religiosos- y el 543 - ofensas o ultrajes de palabra, por escrito o de hecho a España, a sus Comunidades Autónomas o a sus símbolos o emblemas- no han sufrido modificación alguna desde la promulgación del Código Penal. Lo mismo ocurre con el apartado primero del artículo 504 - injurias y calumnias a Poderes e Instituciones- al que se añadió un segundo apartado en el año 2000 para incluir en este delito a quienes injurien o calumnien a las Fuerzas Armadas o la Cuerpos y Fuerzas de Seguridad.

En definitiva, y tal y como se desprende de la referida Exposición de Motivos del Código Penal, el legislador de 1995 redactó todos los tipos penales contenidos en dicha norma con «especial mesura» y dando especial relieve «a la tutela de los derechos fundamentales». Todo ello hace innecesaria la modificación de los delitos mencionados -y mucho menos su supresión- a excepción de los siguientes cambios que se proponen en el delito de enaltecimiento del terrorismo del artículo 578 del Código Penal.

Por todo ello, con base en lo expuesto, el Grupo Parlamentario Popular presenta el siguiente texto alternativo a la Proposición de Ley Orgánica objeto de enmienda a la totalidad:

Artículo único. Modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

Uno. Se modifica el artículo 578, que queda redactado de la manera que sigue:

«Artículo 578.

1. Se castigarán con la pena de prisión de uno a tres años y multa de doce a dieciocho meses la convocatoria, promoción, realización de actos o la difusión y exhibición de mensajes, fotografías, pintadas o carteles que supongan el enaltecimiento o la justificación públicos de los delitos comprendidos en los artículos 572 a 577 o de quienes hayan participado en su ejecución o de organizaciones o grupos terroristas.

2. Con la misma pena se castigará la convocatoria, promoción, realización de actos o la difusión y exhibición de mensajes, fotografías, pintadas o carteles que entrañen descrédito, menosprecio o humillación a las víctimas de los delitos terroristas o de sus familiares.

Además, el juez también podrá acordar en la sentencia, durante el periodo de tiempo que él mismo señale, alguna o algunas de las prohibiciones previstas en el artículo 57.

3. Las penas previstas en los apartados 1 y 2 se impondrán en su mitad superior cuando los hechos se hubieran llevado a cabo mediante la difusión de servicios o contenidos accesibles al público a través de medios de comunicación, internet, o por medio de servicios de comunicaciones electrónicas o mediante el uso de tecnologías de la información.

4. Cuando los hechos, a la vista de sus circunstancias, resulten idóneos para alterar gravemente la paz pública o crear un grave sentimiento de inseguridad o temor a la sociedad o parte de ella se impondrá la pena en su mitad superior, que podrá elevarse hasta la superior en grado.

5. El juez o tribunal acordará la destrucción, borrado o inutilización de los libros, archivos, documentos, artículos o cualquier otro soporte por medio del que se hubiera cometido el delito. Cuando el delito se hubiera cometido a través de tecnologías de la información y la comunicación se acordará la retirada de los contenidos.

Si los hechos se hubieran cometido a través de servicios o contenidos accesibles a través de internet o de servicios de comunicaciones electrónicas, el juez o tribunal podrá ordenar la retirada de los contenidos o servicios ilícitos. Subsidiariamente, podrá ordenar a los prestadores de servicios de alojamiento que retiren los contenidos ilícitos, a los motores de búsqueda que supriman los enlaces que apunten a ellos y a los proveedores de servicios de comunicaciones electrónicas que impidan el acceso a los contenidos o servicios ilícitos siempre que concurra alguno de los siguientes supuestos:

a) Cuando la medida resulte proporcionada a la gravedad de los hechos y a la relevancia de la información y necesaria para evitar su difusión.

b) Cuando se difundan exclusiva o preponderantemente los contenidos a los que se refieren los apartados anteriores.

6. Las medidas previstas en el apartado anterior podrán también ser acordadas por el juez instructor con carácter cautelar durante la instrucción de la causa. Las medidas cautelares también podrán dictarse para suspender los actos comprendidos en los apartados 1 y 2.»

Dos. Se modifica el apartado 4 del artículo 579, que queda redactado de la manera que sigue:

«4. En los casos previstos en este precepto, los jueces o tribunales podrán adoptar las medidas establecidas en los apartados 5 y 6 del artículo anterior.»

Disposición derogatoria única.

Quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo previsto en esta Ley Orgánica.

Disposición final primera. Título competencial.

Esta Ley Orgánica se dicta al amparo de la competencia exclusiva en materia de legislación penal que atribuye al Estado el artículo 149.1. 6.^a de la Constitución española.

Disposición final segunda. Entrada en vigor.

La presente Ley Orgánica entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».