

Madrid, 18 March 2021

*Ms. Dunja Mijatovic
Commissioner for Human Rights
Council of Europe
F 67075 Strasbourg - Cedex
FRANCE*

Dear Commissioner,

I am writing in reply to your letter of 11 March.

Let me first observe that the Government of Spain considers freedom of expression to be one of the fundamental pillars on which the democratic rule of law is based. Furthermore, this freedom is fully recognised in the Spanish legal system. Not only is it a personal right of a fundamental nature, enshrined in Article 20 of the Constitution, it is also a necessary presupposition to enable the confrontation of ideas and to foster political pluralism, and is one of the highest values of the judicial system according to Article 1 of our Fundamental Law.

As you know, both the European Court of Human Rights and the Spanish Constitutional Court itself have established, in abundant case law, that the right to the freedom of expression has limits. Establishing and defining these limits is a dynamic responsibility to which governments must pay careful attention.

In this respect, the Spanish Constitutional Court, taking a similar line to that of the European Court of Human Rights, has drawn attention to the need to employ a restrictive interpretation of certain offences in order to safeguard the freedom of expression. Indeed, the jurisprudence of both Courts, in relation to Article 20 of the Spanish Constitution and Article 10 of the European Convention on Human Rights, has been used on several occasions by the Spanish courts to limit the scope of these offences and to overturn some convictions.

As part of its continual re-evaluation of legal standards and jurisprudence, the Spanish Ministry of Justice has decided that, despite the courts' provision of interpretive guidelines, the regulation of certain offences related to the freedom of expression continues to pose difficulty, not least because of the imprecision with which some forms of criminal conduct are defined. For this reason, on 8 February, we announced our intention to review and, where appropriate, reform the approach taken to offences that, in our opinion, most clearly conflict with the freedom of expression, namely the glorification of terrorism (Art. 578 of the Criminal Code), hate crime (Art. 510 idem) and the defamation of State institutions (Arts. 490, 491 and 504 idem), among others. These are precisely the offences about which you express concern in your letter to me.

The above-mentioned decision merely reaffirms some of the international commitments undertaken by Spain. In this regard, as part of the Third Universal Periodic Review (2020) by the Human Rights Council, Spain has already accepted a series of recommendations to review the regulation of offences defined as defamation or hate crimes.

Although the proposal we intend to present is still under consideration and its wording has not been finalised, the main aspects that we wish to review have been announced. In general terms, our goals are, firstly, to define more clearly the type of behaviour that is sanctioned under these headings, and then, to match the penalties to the severity of the conduct. Thus, we seek to ensure greater legal certainty and at the same time to avoid any dissuasive impact on people's exercise of their essential right to the freedom of expression.

Unarguably, there are communicative activities that must be held to embody criminal behaviour, so that we may prohibit the manifestation of expressions that injure or endanger individual or collective legal rights, and sanction any such manifestation. Our aim is to strike a balance between the right to the freedom of expression and the protection of the aforementioned legal rights, in the firm understanding that the mere expression of opinions, however hateful or contemptible they may be, does not constitute a crime.

To conclude, on my own behalf and that of the Government of which I am part, please accept the assurance that we share the concerns expressed in your letter and that the proposed reforms regarding the offences in question are intended to reinforce our protection of the legitimate exercise of freedom of expression.

Please be assured, I shall keep you fully informed of developments on this question.

Yours sincerely,

Juan Carlos Campo



Madrid, 18 de marzo de 2021

*Sra. Dunja Mijatovic
Comisaria para los Derechos Humanos
Consejo de Europa
F 67075 Estrasburgo – Cedex
FRANCIA*

Querida Comisaria:

Le escribo en contestación a su carta del pasado día 11 de marzo.

Quiero empezar manifestándole que el Gobierno de España considera la libertad de expresión como uno de los pilares fundamentales sobre los que se asienta el Estado democrático de derecho. Esa libertad, además, cuenta con pleno reconocimiento en el ordenamiento jurídico español. No solo es un derecho subjetivo de carácter fundamental, consagrado en el art 20 de la Constitución, sino que además es un presupuesto necesario para garantizar la confrontación de ideas y el pluralismo político, uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico según el art. 1 de nuestra Norma Fundamental.

Como sabe, tanto el Tribunal Europeo de Derechos Humanos como el propio Tribunal Constitucional español han establecido en abundante jurisprudencia que el derecho a la libertad de expresión tiene límites. El establecimiento y concreción de esos límites es una tarea dinámica a la que los Gobiernos debemos estar muy atentos.

En este sentido, el propio Tribunal Constitucional español, en una línea parecida a la seguida por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ha llamado la atención sobre la necesidad de realizar una interpretación restrictiva de ciertos delitos para no poner en peligro la libertad de expresión. Precisamente, la jurisprudencia de estos dos tribunales, en relación con el art. 20 de la Constitución Española y con el art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, ha sido esgrimida en varias ocasiones por los tribunales españoles para limitar el alcance de estos delitos y anular algunas sentencias condenatorias.

Atentos a la evaluación de la normativa y de la jurisprudencia, en este Ministerio de Justicia hemos llegado a la convicción de que, a pesar de los esfuerzos realizados por los tribunales para ofrecer pautas de interpretación, la regulación de ciertos delitos relacionados con la libertad de expresión sigue planteando problemas, sobre todo por la imprecisión con que se define la conducta delictiva. Por este motivo, el pasado 8 de febrero, anunciamos nuestro deseo de revisar y, en su caso, impulsar la reforma de aquellos delitos que consideramos que más claramente pueden entrar en conflicto con la libertad de expresión: el delito de enaltecimiento del terrorismo (art. 578 CP), el delito de odio (art. 510 CP), los delitos de injurias a las instituciones del Estado (arts. 490, 491 y 504 CP), entre otros. Se trata justamente de los delitos por los que usted muestra su preocupación en el escrito que me ha remitido.

Este anuncio no hace sino reafirmar alguno de los compromisos internacionales ya asumidos por España. En ese sentido, en el Marco del Tercer Examen Periódico Universal (2020) del Consejo de Derechos Humanos, España ya aceptó una serie de recomendaciones para revisar la regulación de los delitos de injurias o de los delitos de odio.

Aunque la propuesta que queremos presentar está siendo todavía objeto de estudio y no cuenta con una redacción cerrada, sí que hemos anunciado los principales aspectos que nos gustaría revisar. En líneas generales, nuestro propósito es, por una parte, delimitar más claramente cuál es la conducta sancionada en estos delitos y, por otra, ajustar las penas a la gravedad de la conducta. Pretendemos con ello garantizar una mayor seguridad jurídica y evitar al mismo tiempo el denostado efecto desaliento que pueda llegar a producirse sobre el ejercicio de un derecho tan importante como es la libertad de expresión.

No se niega, en definitiva, la necesidad de que existan delitos que prohíban y castiguen la manifestación de expresiones que lesionan o ponen en peligro bienes jurídicos individuales o colectivos. De lo que se trata es de establecer un equilibrio entre el derecho a la libertad de expresión y la protección de esos bienes jurídicos, partiendo de la convicción de que la mera expresión de opiniones, por odiosas o despreciables que sean, no pueden ser delito.

Concluyo así manifestándole mi sintonía y la del Gobierno del que formo parte con las preocupaciones que usted muestra en su carta y mi deseo de que podamos sacar adelante una reforma de estos delitos que contribuya a mejorar aún más el legítimo ejercicio de la libertad de expresión.

Confío en seguir pudiendo comentar con Usted los avances en este tema.

Reciba un cordial saludo,



Juan Carlos Campo