

ARTICLE 19

España: Orden Ministerial por la que se publica el Procedimiento de actuación contra la desinformación

Septiembre 2021

Legal analysis

Resumen Ejecutivo

En este análisis, ARTICLE 19 revisa la Orden Ministerial española por la que se publica el Procedimiento de actuación contra la desinformación (la Orden Ministerial) en función de su cumplimiento con los estándares internacionales de libertad de expresión. La Orden fue aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional de España y publicada el 30 de octubre de 2020 por la ministra de la Presidencia.

La Orden Ministerial prevé la aplicación en España del Plan de Acción contra la Desinformación de la UE de 2018. Establece las acciones y procesos que las autoridades españolas del poder ejecutivo deben llevar a cabo para la prevención, detección, seguimiento, respuesta, análisis y evaluación de la desinformación. También revisa el mandato de la Comisión Permanente contra la desinformación con vistas a la creación de una Estrategia Nacional de lucha contra la desinformación.

ARTICLE 19 considera positivo que la Orden Ministerial no establezca un procedimiento para restringir la desinformación, sino que dé una importancia significativa a las estrategias de comunicación pública para contrarrestar la desinformación, tal y como se contempla en el Plan de Acción de la UE. También considera positivo que se establezca una Comisión Permanente contra la desinformación que impulsará diversas medidas para seguir estudiando las cuestiones relacionadas con la desinformación y garantizará la coordinación y colaboración entre las autoridades encargadas de la aplicación de la Orden Ministerial, la sociedad civil y el sector privado.

Al mismo tiempo, ARTICLE 19 tiene las siguientes inquietudes sobre la Orden Ministerial con respecto a los estándares internacionales sobre el derecho a la libertad de expresión:

- Al insistir en la importancia de la información "verificada", "veraz", "completa" y "oportuna", la Orden Ministerial ignora que los contenidos falsos, no veraces o engañosos no constituyen en sí mismos una prohibición según los estándares internacionales; dichos contenidos sólo pueden restringirse si ponen en peligro alguno de los fines protegidos establecidos en los estándares internacionales. No está claro cómo tratarán las autoridades españolas la desinformación que no supone tal amenaza.
- La desinformación se considera un problema de seguridad nacional y los organismos de seguridad nacional españoles se encargarán de diseñar, supervisar y aplicar el procedimiento nacional. El Consejo de Seguridad Nacional aprobará y supervisará la próxima Estrategia Nacional contra la Desinformación. Aunque se les encomienda hacerlo junto con el Ministerio de la Presidencia y los departamentos de comunicación de otros ministerios, los organismos de seguridad nacional parecen ser los que adoptan la decisión final sobre cómo llevar a cabo el Procedimiento de actuación, qué autoridades deben participar y qué tareas se les asignan.
- Se utilizarán herramientas y medios tecnológicos para la aplicación del Procedimiento de actuación nacional y para el intercambio de información con el grupo operativo de la UE y el sistema de alerta rápida. No está claro si el gobierno español está evaluando la necesidad y los efectos de estas herramientas en los diferentes niveles de actuación ni si está evitando la creación de un sistema de vigilancia de los contenidos y usuarios en línea.
- Aunque la Orden Ministerial reconoce el importante papel de la sociedad civil, los medios de comunicación, expertos/as independientes y otras partes interesadas, su participación parece

depender de la discrecionalidad de las autoridades ejecutivas. En la Orden Ministerial no aparecen los criterios y procedimientos para seleccionar y pedir la participación de dichos actores. Tampoco indica si la participación de estas partes interesadas forma parte de una estrategia integral de lucha contra la desinformación.

El Gobierno español debe llevar a cabo una revisión exhaustiva de la motivación, la base jurídica (fundamentación) y los objetivos de la Orden Ministerial y del Procedimiento de actuación nacional contra la desinformación, para adecuarlos a los estándares de libertad de expresión según el derecho internacional y regional de los derechos humanos. La próxima Estrategia Nacional contra la Desinformación es una oportunidad para que el gobierno español adopte a nivel nacional y regional un enfoque respetuoso con los derechos humanos en materia de desinformación.

Principales recomendaciones

- La Orden Ministerial y el procedimiento nacional no deben basarse en fines de seguridad nacional para abordar una amplia gama de formas y manifestaciones de desinformación. La participación de las autoridades de seguridad nacional debe limitarse a aquellos casos en los que los efectos de la desinformación puedan causar un daño grave a un interés específico de seguridad nacional y cuando esté debidamente justificado en el marco de la legislación nacional. Según el derecho internacional de los derechos humanos, debe contemplarse una participación diversa de otras autoridades responsables en función del objetivo legítimo.
- Un objetivo clave del procedimiento nacional contra la desinformación debería ser proporcionar una orientación clara sobre el papel del gobierno y de otras partes interesadas a la hora de abordar los diferentes problemas causados por la desinformación; asignar competencias a los organismos e instituciones públicas sobre cómo aplicar conjuntamente las estrategias de desinformación a diferentes niveles.
- El Gobierno español debería prever la inclusión de un régimen escalonado en el Procedimiento de actuación en función del fin que se persiga, un marco normativo aplicable para la protección de cada fin legítimo y la jurisdicción de cada conjunto de actuaciones. Esta respuesta escalonada también debería tratar de justificar los diferentes niveles de intervención distinguiendo claramente entre las acciones nacionales y las regionales.
- Las medidas de control y las respuestas frente a la desinformación deben limitarse a los casos en que el contenido represente una amenaza significativa para un fin protegido.
- El Gobierno español debe garantizar que la aplicación del Procedimiento de actuación contra la desinformación, incluido el uso de las herramientas tecnológicas y el tratamiento de la información resultante de su uso, esté sujeto a una supervisión independiente y sujeto a escrutinio público.
- El Gobierno español debería ampliar las acciones y vías de colaboración con la sociedad civil, los medios de comunicación, los/as expertos/as pertinentes, los/as verificadores de hechos independientes y otros actores privados cuya participación y compromiso son cruciales para cualquier respuesta estatal a la desinformación.
- La Comisión Permanente contra la Desinformación debe garantizar que la próxima Estrategia Nacional contra la Desinformación respete la libertad de expresión y se diseñe y desarrolle con la estrecha participación y el compromiso de la sociedad civil, los periodistas y las asociaciones de medios de comunicación, las organizaciones independientes de verificación de hechos, las empresas y otras partes interesadas privadas relevantes que puedan aportar su experiencia, pruebas y contribuir a un enfoque de múltiples partes interesadas frente a la desinformación.
- La Estrategia Nacional contra la Desinformación debe prever un papel activo de las instituciones nacionales electorales, sanitarias y de derechos humanos en el diseño, desarrollo y aplicación de las medidas de lucha contra la desinformación.

- El proceso de desarrollo del marco de la Estrategia Nacional debe ser inclusivo y transparente. Debería incorporar la creación de un Comité Consultivo encargado de supervisar la aplicación de la Estrategia Nacional. Este Comité debería incluir representación de la sociedad civil, medios de comunicación, periodistas independientes, empresas, académicos/as y expertos/as en libertad de expresión.
- Al desarrollar los objetivos y las acciones de la Estrategia Nacional, las partes interesadas deben asegurarse de que la veracidad no se considere un objetivo en sí mismo, sino un medio complementario para contrarrestar ciertos tipos de desinformación que ponen en riesgo la soberanía del Estado, los procesos democráticos, el Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos y la vida de las personas.

Índice de contenidos

Resumen Ejecutivo	2
Índice de contenidos	5
Estándares internacionales aplicables	8
La protección del derecho a la libertad de expresión en el derecho internacional	8
Limitaciones a la protección del derecho a la libertad de expresión	8
Restricciones con base en la "desinformación"	9
El papel del sector privado	10
Análisis de la Orden Ministerial	12
Objetivos y base jurídica (fundamentación)	12
Objetivos y autoridades que participan en el Procedimiento de actuación contra la desinformación	13
Comisión Permanente contra la Desinformación	15
Sobre ARTICLE 19	19

Introducción

En los últimos años, el Gobierno español ha adoptado varias medidas para hacer frente a la difusión de desinformación.

En primer lugar, en marzo de 2019, aprobó el Protocolo Nacional contra la desinformación que no se hizo público¹. Se trataba de dar una primera respuesta sobre cómo aplicar en España el Plan de Acción de la UE sobre Desinformación de 2018 del Servicio Europeo de Acción Exterior de la Comisión Europea (Plan de Acción de la UE)². El Plan de Acción de la UE prevé un conjunto de acciones para crear capacidades y reforzar la cooperación entre los Estados miembros y las instituciones de la UE para hacer frente de forma proactiva a las posibles amenazas a los procesos electorales y reforzar la resiliencia del sistema democrático de la Unión frente a la desinformación. Las acciones coordinadas deberían mejorar la detección, el análisis y la difusión de desinformación, reforzar la cooperación y las respuestas conjuntas frente a la desinformación, movilizar al sector privado para hacer frente a la desinformación y aumentar la concienciación y mejorar la resiliencia de la sociedad³.

En segundo lugar, en octubre de 2020, adoptó la Orden Ministerial PCM/1030/2020 por la que se establece el Procedimiento de actuación contra la desinformación (la Orden Ministerial), que ofrece una versión actualizada del Protocolo. La Orden Ministerial fue promulgada por el Ministerio de la Presidencia el 20 de octubre de 2020 y aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional⁴. Para cumplir con el Plan de Acción de la UE sobre Desinformación de 2018, la Orden Ministerial establece las acciones y procesos que las distintas autoridades ejecutivas españolas deben llevar a cabo para la prevención, detección, seguimiento, respuesta, análisis y evaluación de la desinformación. La Orden también crea el Sistema Nacional de prevención, detección, alerta, seguimiento y respuesta a la desinformación; y revisa el mandato de la Comisión Permanente Española contra la Desinformación con vistas a crear una estrategia nacional de lucha contra la desinformación.

ARTICLE 19 reconoce que la desinformación, en sus diversas formas, existe y está presente de forma profusa, especialmente en las redes sociales, y puede causar graves daños a las personas, a la sociedad, a la economía, a la salud pública y a la democracia. Sin embargo, las respuestas de políticas públicas a la desinformación, incluida la Orden Ministerial, deben basarse en los estándares internacionales sobre el derecho a la libertad de expresión. Por lo tanto, el análisis examina la Orden en el marco de estos estándares.

ARTICLE 19 cree que todos los esfuerzos para responder a la desinformación, además de estar plenamente fundamentados en el respeto a los derechos humanos, deben contar con la participación de todas las partes interesadas, en particular la sociedad civil, los medios de comunicación y las empresas de redes sociales. Esperamos que este análisis sirva de base para dicho proceso y ayude al

¹ Véase por ejemplo: El País, [El Gobierno vigilará las redes y dará una respuesta política a las campañas de desinformación](#) (en español), 5 de noviembre de 2020.

² [Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones. Plan de acción contra la desinformación](#), 2 de diciembre de 2018.

³ Comisión Europea, [Informe sobre la ejecución del Plan de Acción contra la Desinformación](#), Junio 2019.

⁴ BOE, [Orden PCM/1030/2020, de 30 de octubre, por la que se publica el Procedimiento de actuación contra la desinformación](#) aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional, Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, 5 de noviembre de 2020. Este análisis se basa en la versión española de la Orden Ministerial.

España: Orden Ministerial por la que se publica el Procedimiento de actuación contra la desinformación

Gobierno español a garantizar que su marco legal sobre desinformación respete plenamente los estándares internacionales de libertad de expresión.

Estándares internacionales aplicables

La protección del derecho a la libertad de expresión en el derecho internacional

El derecho a la libertad de expresión está protegido por el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH)⁵, y se le confiere fuerza legal a través del artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)⁶.

El alcance del derecho a la libertad de expresión es amplio. El artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos exige a los Estados que garanticen a todas las personas la libertad de buscar, recibir o difundir información o ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, por cualquier medio de comunicación de su elección; esto incluye también Internet y los medios digitales⁷. El Comité de Derechos Humanos de la ONU (Comité de Derechos Humanos), el órgano de expertos independientes que supervisa el cumplimiento del PIDCP por parte de los Estados, ha afirmado que el alcance del derecho se extiende a la expresión de opiniones e ideas que otros pueden considerar profundamente ofensivas, y esto puede abarcar la expresión discriminatoria⁸.

Limitaciones a la protección del derecho a la libertad de expresión

Según el derecho internacional de los derechos humanos, los Estados pueden limitar excepcionalmente la libertad de expresión en virtud del artículo 19, apartado 3, del PIDCP. Las restricciones pueden ser legítimas únicamente bajo circunstancias específicas (el llamado "principio de tres partes" o "tripartito"), que requiere que las limitaciones:

- **Estén previstas por la ley:** toda ley o reglamento debe estar formulado con la suficiente precisión para que los individuos puedan regular su conducta en consecuencia; la garantía de legalidad sobre las limitaciones al artículo 19 debe incluir la supervisión de autoridades judiciales independientes e imparciales;
- **Persigan un fin legítimo:** éste debe ser detallado exhaustivamente. Por ejemplo: el respeto de los derechos o la reputación de terceros; la protección de la seguridad nacional o del orden público, o la protección de la salud o la moral públicas;
- **Sean necesarias y proporcionales:** se requiere que los Estados demuestren de forma específica e individualizada la naturaleza precisa de la amenaza, así como la necesidad y proporcionalidad de

⁵ Mediante su adopción en una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la DUDH no es estrictamente vinculante para los Estados. Sin embargo, se considera que muchas de sus disposiciones han adquirido fuerza jurídica como derecho internacional consuetudinario desde su adopción en 1948; Ver Filartiga v Lástima-Irala, 630 F. 2d 876 (1980) (Tribunal de Apelaciones del Circuito de los Estados Unidos, segundo circuito).

⁶ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 16 de diciembre de 1966, [UN Doc. A/6316](#) España ratificó el PIDCP el 27 de abril de 1977.

⁷ Comité de Derechos Humanos, [Observación general No 34](#) sobre el artículo 19: Libertades de opinión y de expresión, CCPR/C/GC/34, 12 de septiembre de 2011. Véase también Consejo de Derechos Humanos, Resolución: [La promoción, protección y disfrute de los derechos humanos en Internet](#), A/HRC/20/L.13, 29 de junio de 2012.

⁸ Ibid., apartado 11.

la acción concreta tomada, en particular estableciendo una conexión directa e inmediata entre la expresión y la amenaza⁹.

Por lo tanto, cualquier limitación impuesta por el Estado al derecho a la libertad de expresión debe cumplir con los estrictos requisitos de este principio tripartito. Además, el artículo 20 (2) del PIDCP establece que toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, hostilidad o violencia debe ser prohibida por ley.

El Comité de Derechos Humanos también ha dejado claro que las limitaciones a las formas electrónicas de comunicación o expresión difundidas a través de Internet deben justificarse con arreglo a los mismos criterios que las comunicaciones no electrónicas o "fuera de línea", tal como se ha expuesto anteriormente, aunque teniendo en cuenta las diferencias entre estos medios¹⁰.

Restricciones con base en la "desinformación"

El término "desinformación" y conceptos similares (por ejemplo, "información falsa" o "desinformación") no están definidos en el derecho internacional de los derechos humanos; la protección de las personas contra la "desinformación" no es, como tal, un objetivo legítimo para justificar las restricciones al derecho a la libertad de expresión en virtud del artículo 19, apartado 3, del PIDCP o del artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Los cuatro mandatos internacionales sobre la libertad de expresión afirmaron en su Declaración Conjunta de 2017 que:

Deben abolirse las prohibiciones generales sobre la difusión de información basada en ideas vagas y ambiguas, incluidas las "noticias falsas" o la "información no objetiva", en la medida en que son incompatibles con los estándares internacionales sobre restricciones a la libertad de expresión¹¹.

También advirtieron que esas prohibiciones son utilizadas cada vez más por personas en posiciones de poder para denigrar e intimidar a los medios de comunicación y a las voces independientes, lo que aumenta el riesgo de esas personas a sufrir amenazas de violencia y socava la confianza del público en los medios de comunicación¹².

En su informe al Consejo de Derechos Humanos (CDH), la Relatora Especial de la ONU sobre la libertad de expresión, Irene Khan (la Relatora Especial), señaló que muchas leyes o reglamentos que restringen la "desinformación" no cumplen con la prueba tripartita de legitimidad: legalidad, necesidad y proporcionalidad, y que:

⁹ *Ibid.*, para 22.

¹⁰ Observación General No. 34, *op cit.*, apartados 12, 39 and 43.

¹¹ [Declaración conjunta sobre la libertad de expresión y las "fake news", la desinformación y la propaganda](#), adoptada por el Relator Especial de la ONU para la Libertad de Expresión, el Representante de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) para la Libertad de los Medios de Comunicación, el Relator Especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y el Relator Especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP) para la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información, 3 de marzo de 2017.

¹² *Ibid.*

A menudo no definen con suficiente precisión lo que constituye una información falsa o el daño que pretenden evitar, ni exigen que se establezca un nexo concreto y fuerte entre el acto cometido y el daño causado¹³.

La Relatora Especial también destacó que "el derecho humano a difundir información no se limita a las «declaraciones correctas», [y] que el derecho también protege la información y las ideas que puedan escandalizar, ofender o perturbar, independientemente de la veracidad o falsedad de su contenido"¹⁴. Reconoció que la imposibilidad de trazar líneas claras entre los hechos y la falsedad y entre la ausencia y la presencia de intención de causar daño es uno de los problemas que se producen al intentar adoptar una definición jurídica estricta de "desinformación"¹⁵. La Relatora Especial subrayó que "la desinformación no es la causa, sino la consecuencia de las crisis sociales y de la pérdida de confianza de los ciudadanos en las instituciones"¹⁶. Por lo tanto, la lucha contra la desinformación no se puede centrar en un solo tipo de medida, y las respuestas necesitan un enfoque multidimensional y la participación de las distintas partes interesadas, cuyas acciones y medidas se fundamenten en el conjunto de los derechos humanos y en el compromiso proactivo de los Estados, las empresas, las organizaciones internacionales, la sociedad civil y los medios de comunicación¹⁷.

El papel del sector privado

Aunque la legislación internacional sobre derechos humanos impone a los Estados la obligación de proteger, promover y respetar los derechos humanos, se admite de forma generalizada que las empresas también tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos¹⁸. En el cumplimiento de sus obligaciones, los Estados pueden tener que regular el comportamiento de los actores privados para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la libertad de expresión.

Es importante destacar que la Relatoría Especial ha sostenido durante mucho tiempo que las medidas de censura nunca deben delegarse a entidades privadas¹⁹. En el informe de junio de 2016 al CDH²⁰, el Relator Especial exhortó a los Estados a no exigir o presionar de forma alguna al sector privado para que tome medidas que interfieran innecesaria o desproporcionadamente con la libertad de expresión, ya sea a través de leyes, políticas o medios extralegales. El Relator Especial reconoció además que "los intermediarios privados no suelen disponer de los medios necesarios para determinar la ilegalidad de los contenidos"²¹, y reiteró las críticas a los sistemas de notificación y retirada de contenidos por "incentivar demandas cuestionables y por no proporcionar una protección adecuada a los intermediarios que tratan de aplicar estándares justos y respetuosos con los derechos humanos en la regulación de los contenidos", es decir, el peligro de la "auto retirada o la retirada excesiva"²².

¹³ Informe Especial de la ONU sobre Libertad de Expresión, [Desinformación y libertad de opinión y expresión](#), A/HRC/47/25, 13 de abril de 2021, apartado 54.

¹⁴ *Ibid.*, apartado 37.

¹⁵ *Ibid.*, apartados 10 y 11.

¹⁶ *Ibid.*, apartado 21.

¹⁷ *Ibid.*, apartado 87.

¹⁸ Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: En el marco de las Naciones Unidas «Proteger, Respetar y Remediar» de las Naciones Unidas (Principios Ruggie), A/HRC/17/31, 21 de marzo de 2011, Anexo. El Consejo de Derechos Humanos de la ONU hizo suyos los principios rectores en la resolución 17/4 del CDH, A/HRC/RES/17/14, de 16 de junio de 2011.

¹⁹ Informe del Relator Especial sobre la libertad de expresión, 16 de mayo de 2011, A/HRC/17/27, apartados. 75-76.

²⁰ Informe del Relator Especial sobre la libertad de expresión, 11 de mayo de 2016, A/HRC/32/38, apartados 40– 44.

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.* Apartado 43.

El Relator Especial también recomendó que todas las demandas, solicitudes y otras medidas para retirar contenidos digitales deben basarse en una ley legítimamente promulgada, estar sujetas a una supervisión externa e independiente y demostrar que son un medio necesario y proporcionado para lograr uno o más objetivos, de conformidad con el apartado 3 del artículo 19 del PIDCP²³.

Los mandatos internacionales de libertad de expresión han expresado además su preocupación por "los intentos de algunos gobiernos de suprimir la disidencia y controlar las comunicaciones públicas mediante [...] esfuerzos por «privatizar» las medidas de control presionando a los intermediarios para que actúen para restringir los contenidos"²⁴. Su Declaración Conjunta de 2017 subraya que:

Los intermediarios no deben ser nunca responsables de los contenidos de terceros relacionados con esos servicios, a menos que intervengan específicamente en esos contenidos o se nieguen a obedecer una orden adoptada con las debidas garantías procesales por un órgano de control independiente, imparcial y autorizado (como un tribunal) para retirarlos y tengan la capacidad técnica para hacerlo²⁵.

También han destacado la responsabilidad de los intermediarios sobre la transparencia y la necesidad de garantías procesales en sus procesos de retirada de contenidos²⁶.

²³ *Ibid.*

²⁴ 2017 Declaración conjunta, *op. cit.*, Preámbulo.

²⁵ *ibid.*, apartado 1 d).

²⁶ [Principios de Manila sobre la responsabilidad de los intermediarios](#), mayo de 2015.

Análisis de la Orden Ministerial

Objetivos y base jurídica (fundamentación)

La Orden Ministerial tiene por objeto establecer acciones y procesos nacionales para cumplir con el Plan de Acción de la UE sobre Desinformación de 2018. Se refiere a las preocupaciones de la UE sobre los efectos de las campañas de desinformación en el contexto de elecciones y la respuesta a la pandemia COVID-19, así como a la Comunicación de la Comisión Europea de 2018 a las instituciones europeas sobre la lucha contra la desinformación en línea (la Comunicación)²⁷.

La Comunicación definió la desinformación «como la información verificablemente falsa o engañosa que se crea, presenta y divulga con fines lucrativos o para engañar deliberadamente a la población, y que puede causar un perjuicio público»²⁸. Aunque la Orden Ministerial no establece explícitamente que esta definición debe guiar las medidas en España, ARTICLE 19 observa que la Orden no proporciona ninguna otra orientación sobre lo que deben implicar las campañas de desinformación, ni especifica el tipo de contenido que las autoridades deben abordar. En cualquier caso, la definición de la Comisión Europea no debe considerarse jurídicamente vinculante para que las autoridades vigilen y restrinjan la expresión de forma proactiva. En particular, destacamos lo siguiente:

- En primer lugar, la Orden Ministerial es una norma administrativa cuyo objetivo principal operativizar la estrategia nacional sobre desinformación. No puede utilizarse como base para restringir la libertad de expresión, ya que según la primera parte de la prueba de las tres partes (véase más arriba), el requisito de legalidad exige que las restricciones las determine la ley, no las autoridades ejecutivas y de seguridad nacional. Esto también requiere que cualquier regulación se formule con suficiente precisión para que los individuos puedan regular su conducta en consecuencia. El alcance de lo que significa que una información sea "verificablemente falsa", sin aclarar quién debe proporcionar esa "verificación", es totalmente subjetivo.
- En segundo lugar, los contenidos falsos, no veraces o engañosos no están prohibidos en sí mismos por los estándares internacionales y éstos enumeran explícitamente los intereses legítimos en virtud de los cuales el Estado puede restringir la información. En este caso, la Orden destaca el "perjuicio público" sin ninguna referencia a los objetivos específicos del apartado 3 del artículo 19 del PIDCP y del apartado 2 del artículo 10 del Convenio Europeo. La Orden Ministerial se dicta en el marco de los poderes de seguridad nacional y hace referencia a la preocupación de la UE sobre la desinformación en los procesos electorales y en las respuestas de la COVID-19. El Plan de Acción de la UE señala que el perjuicio público incluye las amenazas a los procesos democráticos y a los bienes públicos, como la salud, el medio ambiente o la seguridad de los ciudadanos de la Unión²⁹. No está claro si la Orden Ministerial exige esto como base para controlar y limitar la expresión o si permite que la información cause otro «perjuicio» no especificado.

²⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, [La lucha contra la desinformación en línea: un enfoque europeo](#), COM/2018/236 final, 26 de abril de 2018.

²⁸ Ibid, apartado 2,1.

²⁹ Comisión Europea, *Plan de Acción contra la Desinformación*, 2018, *op. cit.*, p. 2.

- En tercer lugar, la Orden Ministerial no especifica que, aunque la desinformación suponga una amenaza para la seguridad nacional o la salud pública, las respuestas y restricciones deben ser necesarias y proporcionadas.

Recomendaciones

- El objeto de la Orden Ministerial debe limitarse a la coordinación y colaboración de los procedimientos entre los diferentes ministerios, autoridades y otras partes interesadas en la puesta en marcha de la estrategia nacional contra la desinformación. No debe tratar de definir la desinformación.
- El Gobierno español no debe recurrir a planteamientos que determinen lo que es verdadero y lo que es falso, sino que la Orden Ministerial debe orientar sobre las medidas para hacer frente a la desinformación bajo un enfoque de contra-narrativa.

Objetivos y autoridades que participan en el Procedimiento de actuación contra la desinformación

La Orden establece una serie de objetivos del Procedimiento de actuación contra la desinformación. Entre ellas se encuentra la «prevención, detección, alerta temprana, análisis, respuesta y evaluación de la desinformación», la identificación de los organismos públicos, agencias y autoridades del sistema nacional que deben desempeñar un papel en la lucha contra la desinformación y el establecimiento de tareas específicas para ellos, así como mecanismos de intercambio de información entre éstos y otras medidas institucionales (por ejemplo, la creación de un equipo de trabajo ad hoc para la preparación y revisión de una Estrategia Nacional de Lucha contra la Desinformación). También define el Sistema de Seguridad Nacional, dividido en seis categorías. Entre ellos se encuentran la Secretaría de Estado de Comunicación (responsable también de la gestión de crisis y de la UE en materia de lucha contra la desinformación) y la Comisión Permanente contra la Desinformación. La Comisión debería, entre otras cosas, facilitar la coordinación interministerial a nivel operativo.

La Orden también señala que el sector privado y la sociedad civil, incluidos los medios de comunicación, las plataformas digitales, el mundo académico y el sector tecnológico, desempeñan un papel esencial en la lucha contra la desinformación. Destaca su papel en la promoción de actividades de sensibilización y formación, y el desarrollo de herramientas para evitar su propagación en el entorno digital, entre otros. Las autoridades competentes pueden solicitar la colaboración de aquellas organizaciones o personas cuya contribución se considere oportuna y pertinente en el contexto de la lucha contra la desinformación.

Además, la Orden Ministerial establece cuatro niveles de activación del Procedimiento de actuación destinado a detectar las campañas de desinformación, analizar sus posibles repercusiones en la seguridad nacional y apoyar la gestión de crisis de las situaciones en las que pueda haber un perjuicio derivado de dichas campañas. En el anexo, la Orden Ministerial proporciona la lista de autoridades, organismos públicos y acciones implicadas en cada nivel de activación.

ARTICLE 19 considera que los objetivos y niveles de activación del Procedimiento de actuación dan respuestas oportunas a las amenazas que plantea la desinformación tanto a nivel nacional como regional, tal y como exige el Plan de Acción de la UE. Además, nos parece positivo que el Procedimiento de actuación priorice las estrategias de comunicación pública para contrarrestar la desinformación, en lugar de un enfoque basado en la restricción.

Al mismo tiempo, nos preocupa que el Procedimiento de actuación nacional confiera poderes de vigilancia a diversas autoridades ejecutivas para controlar y examinar los contenidos y las actividades en línea. Esto está previsto sin una indicación clara de cómo y por qué hay que detectar y examinar una campaña de desinformación. Esto es problemático por las siguientes razones:

- **Las autoridades de seguridad nacional son responsables del diseño, la supervisión y la aplicación del Procedimiento de actuación.** Este enfoque indica que la desinformación se considera un problema de seguridad nacional. Aunque reconocemos que las campañas de desinformación y propaganda dirigidas y coordinadas por el Estado son especialmente peligrosas para la soberanía del Estado, los procesos democráticos, el Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos, y tienen consecuencias aún más graves que las que provienen de otras fuentes, existen otros peligros de la desinformación. Por ejemplo, algunas desinformaciones pueden suponer un peligro para la salud pública o para determinadas minorías. Nos preguntamos por qué estas cuestiones se asocian a la seguridad nacional. Parece más apropiado un enfoque intersectorial.
- **Fines legítimos no definidos a nivel regional y nacional:** Los objetivos, las acciones y los niveles del Procedimiento de actuación no determinan la finalidad que pretenden proteger. Tanto si se trata de la integridad de los procesos electorales, como plantea el Plan de Acción de la UE, como de la difusión de información relacionada con la salud que pone en riesgo la vida de las personas, el objetivo que guía cada proceso en el marco del Procedimiento de actuación nacional debe estar claramente establecido y ser interpretado de forma estricta. Además, el Procedimiento de actuación nacional no diferencia las competencias y acciones a nivel nacional y regional. Por lo tanto, no existe una relación causal entre las acciones del procedimiento y el fin que se persigue a nivel nacional frente a las destinadas a cooperar con la UE a nivel regional. Aunque los objetivos pueden ser similares, el marco jurídico y las autoridades competentes pueden variar. Por ejemplo, el Plan de Acción de la UE establece que cuando la desinformación afecta a los procesos electorales o al funcionamiento de las instituciones democráticas, los puntos de contacto nacionales de la UE deben trabajar en estrecha colaboración con las autoridades electorales nacionales³⁰. Lamentablemente, el Procedimiento de actuación no hace estas distinciones ni prevé la aplicación de los marcos normativos e instituciones existentes que pueden ser más apropiados para tratar cuestiones específicas relacionadas con la desinformación a nivel nacional, por ejemplo, los marcos normativos e instituciones electorales o de salud pública.
- **Infraestructura tecnológica:** No está claro qué herramientas y medios tecnológicos se utilizarán para detectar la desinformación y si se lleva a cabo una evaluación para determinar si tiene un impacto directo o indirecto en el ejercicio del derecho a la libertad de expresión y a la privacidad. Según la aplicación de la Comunicación «Lucha contra la desinformación en línea: un enfoque europeo» -recomendada en el contexto del Plan de Acción de la UE- se prevé y promueve el uso de tecnología de detección de la desinformación, herramientas de verificación de contenidos y "servicios para la identificación y autenticación segura de los proveedores de información (sitios web, personas físicas y jurídicas)"³¹. Estas medidas pueden constituir obstáculos al ejercicio del derecho a la libertad de expresión y a la privacidad y deben cumplir con la prueba tripartita del derecho internacional de los derechos humanos. Sin embargo, no se puede discernir si las

³⁰ Comisión Europea, Plan de Acción contra la Desinformación, 2018, *op. cit.*, p. 7.

³¹ Véanse las acciones 2.1.3 Fomentar la responsabilidad en línea y 2.1.4 Aprovechar las nuevas tecnologías del informe de la Comisión sobre el Plan de Acción, *op. cit.*

herramientas y técnicas utilizadas por el gobierno español están siendo evaluadas en cuanto a su necesidad e impacto en los diferentes niveles de actuación.

- **Supervisión:** La ausencia de una base jurídica genera una incertidumbre adicional sobre la supervisión -- ya sea parlamentaria o independiente -- tanto del uso de las herramientas tecnológicas como de sus resultados.
- **Enfoque de múltiples partes interesadas frente a la desinformación:** Aunque la Orden Ministerial reconoce el importante papel de la sociedad civil, los medios de comunicación, los expertos independientes y otras partes interesadas, su participación parece depender de la discrecionalidad de las autoridades ejecutivas. No proporciona los criterios y procesos necesarios para seleccionarles y pedir su apoyo. Tampoco indica si la participación de estas partes interesadas forma parte de una estrategia integral de lucha contra la desinformación.

Recomendaciones

- Un objetivo clave del Procedimiento de actuación nacional contra la desinformación debería ser proporcionar una orientación clara sobre el papel del gobierno y de otras partes interesadas a la hora de abordar los diferentes problemas causados por la desinformación, delimitar las competencias de los organismos e instituciones públicas, y sobre cómo aplicar conjuntamente las estrategias sobre desinformación en los diferentes niveles.
- El Gobierno español debería prever la inclusión de un régimen escalonado en el Procedimiento de actuación en función del fin que se persiga, un marco normativo aplicable para la protección de cada finalidad legítima, y la competencia de cada conjunto de actuaciones. Esta respuesta escalonada también debería tratar de justificar los diferentes niveles de intervención distinguiendo claramente entre las acciones nacionales y las regionales. También debe proporcionar la relación causal entre el discurso y el perjuicio que requiere una atención especial.
- Las medidas de vigilancia y respuesta frente a la desinformación deben limitarse a los casos en que se produzca una amenaza significativa para el fin protegido que requiera una respuesta urgente por parte de las autoridades públicas.
- El Gobierno español debe garantizar que la aplicación del Procedimiento de actuación contra la desinformación, incluido el uso de las herramientas tecnológicas y el tratamiento de la información resultante de su uso, esté sujeto a una supervisión independiente y disponible para el escrutinio público.
- El Gobierno español debería ampliar las acciones y vías de colaboración con la sociedad civil, los medios de comunicación, los/as expertos/as pertinentes, los/as verificadores de hechos independientes y otros actores privados cuya participación y compromiso son cruciales para cualquier respuesta estatal frente a la desinformación.
- La participación de las autoridades de seguridad nacional debe limitarse a aquellos casos en los que los efectos de la desinformación puedan causar un perjuicio grave a un interés específico de seguridad nacional y cuando esté debidamente justificado en el marco de la legislación nacional. Según el derecho internacional de los derechos humanos, debe contemplarse una participación múltiple de otras autoridades responsables en función del fin legítimo.

Comisión Permanente contra la Desinformación

En el Anexo II, la Orden Ministerial expone los objetivos y el ámbito de actuación de la Comisión Permanente contra la Desinformación. Esta Comisión garantizará el funcionamiento interministerial del Procedimiento de actuación. Está coordinado por el Secretario de Estado de Comunicación y

presidido por la Dirección del Departamento de Seguridad Nacional, que actuará bajo las funciones del Secretario.

Las funciones de la Comisión Permanente serán:

- Apoyar la toma de decisiones de la Secretaría de Estado de Comunicación en la lucha contra la desinformación mediante el análisis, estudio y propuesta de iniciativas tanto en el ámbito nacional, europeo e internacional.
- Apoyar las actuaciones de la Secretaría de Estado de Comunicación en materia de refuerzo de las relaciones de coordinación, colaboración y cooperación entre las distintas Administraciones Públicas con competencias relacionadas con el ámbito de la comunicación, así como entre los sectores público y privado.
- Apoyar la realización de la valoración técnica y operativa de los riesgos y amenazas a través de informes agregados.
- Analizar y estudiar la disponibilidad de los recursos existentes y las necesidades en el ámbito de la lucha contra la desinformación, y formular propuestas relativas a la dotación de recursos y priorización para las actuaciones identificadas.
- Verificar la ejecución de las actuaciones previstas y estudiar la necesidad de creación y mantenimiento de grupos de trabajo de apoyo.
- Elevar al Consejo de Seguridad Nacional recomendaciones y propuestas, en relación con los organismos y órganos con cometidos asignados, en función de las directrices recibidas de aquel.
- Elaborar la propuesta de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Desinformación al Consejo de Seguridad Nacional, así como sus oportunas revisiones y evaluación.
- Apoyar la investigación sobre los aspectos de la desinformación en un contexto de colaboración con el sector privado y la sociedad civil.

ARTICLE 19 valora que el anexo incluya una serie de medidas que apoyarán nuevas investigaciones sobre cuestiones relacionadas con la desinformación, además de garantizar la coordinación y la colaboración entre las autoridades del poder ejecutivo implicadas en la aplicación de la Orden Ministerial, la sociedad civil y el sector privado. Al mismo tiempo, nos preocupa que las autoridades de seguridad nacional tengan al parecer la facultad de (i) recomendar y tomar decisiones finales sobre las tareas asignadas a cada organismo, (ii) supervisar la aplicación del Procedimiento de actuación y (iii) aprobar la próxima Estrategia Nacional contra la Desinformación.

Como se ha señalado anteriormente, cualquier acción destinada a hacer frente a la desinformación a nivel nacional y regional debe ir acompañada de una clara justificación y una evaluación de la finalidad legítima que pretende proteger, así como de la necesidad y proporcionalidad de cada acción. Un enfoque de la desinformación fundamentado en la seguridad nacional debería ser excepcional, requerir un ámbito de aplicación reducido y una supervisión estricta. Por lo tanto, en ausencia de estos componentes, ARTICLE 19 considera que la Orden Ministerial debería examinar hasta qué punto se justifica este enfoque de seguridad nacional y prever la distribución de los poderes de decisión entre las autoridades pertinentes y la participación de otras partes interesadas.

Además, el Consejo de Seguridad Nacional no debería ser el órgano que autorice o supervise la Estrategia Nacional contra la Desinformación. La próxima Estrategia Nacional contra la Desinformación debería respetar la libertad de expresión y tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- La Estrategia Nacional contra la Desinformación debería diseñarse y desarrollarse con la estrecha participación e implicación de la sociedad civil, los/as periodistas y las asociaciones de medios de

comunicación, las organizaciones independientes de verificación de hechos, las empresas y otras partes interesadas privadas relevantes que puedan aportar tanto su experiencia y evidencia como contribuir a un enfoque multisectorial frente a la desinformación.

- La desinformación debe analizarse en el contexto de la reducción del pluralismo y la diversidad de la información accesible en línea. Por lo tanto, la Estrategia Nacional debe promover y recoger medidas que garanticen un entorno de comunicación libre, independiente y diverso, contemplando la diversidad de los medios de comunicación y la alfabetización mediática como medios clave para hacer frente a la desinformación. Debe adoptar un enfoque en el que se materialice un panorama mediático abierto y se considere clave para abordar los diferentes problemas de desinformación.
- La asociación entre organizaciones diferentes con vistas a la promoción de contenidos diversos y fiables debería considerarse como una medida para limitar la difusión de la desinformación que repercute de forma significativa en la audiencia y en los debates públicos. Tanto las entidades públicas y privadas como las instituciones nacionales deben participar en estas asociaciones.
- Se debe dar un papel activo a las instituciones nacionales electorales, sanitarias y de derechos humanos en el diseño, desarrollo y aplicación de las medidas de lucha contra la desinformación. Deberían encargarse de realizar estudios exhaustivos sobre el impacto de la desinformación en el marco de sus mandatos de política pública y legales. Estas pruebas deben servir de base para las acciones de lucha contra la desinformación.
- La Estrategia Nacional debe incorporar medidas que garanticen el acceso a la información pública y refuercen la aplicación de los principios de máxima transparencia de la administración pública.
- El marco de la Estrategia Nacional debe ser amplio, asegurando que el proceso sea inclusivo y transparente. Debería crear un Comité Consultivo encargado de supervisar la aplicación de la Estrategia Nacional. Este Comité debería contar con la representación de la sociedad civil, los medios de comunicación, periodistas independientes, empresas, académicos y expertos en libertad de expresión.
- Al desarrollar los objetivos y las acciones de la Estrategia Nacional, las partes interesadas deben asegurarse de que la veracidad no se considere un objetivo en sí mismo. Por el contrario, el objetivo debe ser la eliminación de las amenazas que ciertos tipos de desinformación creadas por a la soberanía del Estado, los procesos democráticos, el Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos y la vida de las personas.
- Los problemas y desafíos que plantea la desinformación no deben atribuirse únicamente a la tecnología. Debe prestarse atención a las causas sociales subyacentes, en particular a la privación económica de grandes grupos de personas, a las contracciones de los mercados y al consiguiente aumento de la desigualdad social.
- La Estrategia Nacional debe incorporar un proceso de evaluación permanente de sus acciones y resultados para mantener los objetivos dentro de un marco de aplicación legítimo y limitado.
- La Estrategia Nacional debe incluir amplias medidas de divulgación proactiva que apoyen a las estrategias para contrarrestar la desinformación y participen en los esfuerzos para fortalecer y

dotar de recursos a las campañas de comunicación pública para contrarrestar las narrativas de desinformación que perjudican a la población.

Sobre ARTICLE 19

ARTICLE 19 aboga por el desarrollo de estándares progresivos sobre la libertad de expresión y la libertad de información a nivel internacional y regional, con vistas a su aplicación en los sistemas jurídicos nacionales. La organización ha elaborado una serie de publicaciones de cara a la acción normativa que perfilan el derecho internacional y comparado y las mejores prácticas en áreas como la ley de difamación, la libertad de expresión y la igualdad, el acceso a la información y la normativa sobre radiodifusión.

Sobre la base de estas publicaciones y de los conocimientos jurídicos generales de ARTICLE 19, la organización publica cada año una serie de análisis jurídicos que examinan las propuestas legislativas, así como las leyes existentes que afectan al derecho a la libertad de expresión. Este trabajo de análisis, realizado desde 1998 como medio para apoyar el esfuerzo de reforma del derecho positivo en todo el mundo, suele propiciar mejoras sustanciales en la legislación nacional propuesta o existente. Todos nuestros análisis están disponibles en <https://www.article19.org/law-and-policy/>.

Si desea examinar más a fondo este análisis, o si tiene algún asunto que desee poner en conocimiento del Equipo de Derecho y Política de ARTICLE 19, puede ponerse en contacto con nosotros por correo electrónico en legal@article19.org. Para más información sobre el trabajo de ARTICLE 19 en España, póngase en contacto con el equipo de Europa y Asia Central en eca@article19.org.