



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

**La Seguridad Nacional ante el orden constitucional
de competencias**

Presentado por:

María Benito Marqués

Tutelado por:

Juan Fernando Durán Alba

Valladolid, 25 de julio de 2022

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
PRIMERA PARTE: PERFILES CONSTITUCIONALES DE LA SEGURIDAD NACIONAL	7
1. Perspectiva horizontal: Seguridad Nacional como atribución gubernativa.....	7
1.1. Definición material de Seguridad Nacional.....	7
1.2. Facultades del Gobierno en relación con la Seguridad Nacional.....	10
1.3. Intervención de otros órganos constitucionales.....	16
2. Perspectiva vertical: Seguridad Nacional en el marco del Estado autonómico.....	18
2.2. La seguridad nacional como competencia del Estado.....	18
2.3. Análisis de la STC 184/2016.....	21
SEGUNDA PARTE: AMPLIANDO EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LA SEGURIDAD NACIONAL: LA SEGURIDAD NACIONAL ANTE LA DESINFORMACIÓN.....	25
1. Problemática de la desinformación.....	25
2. Reacción y respuesta jurídica a la desinformación.....	32
2.1. Reacción de España.....	32
2.2. Reacción de la UE.....	35
2.3. Reacción de la OTAN.....	38
3. Análisis de la constitucionalidad de las medidas restrictivas de la información.....	39
3.1. Verdad y veracidad ¿Derecho a ellas?.....	39
3.2. <i>Fake news</i> , libertad de expresión y derecho a una información veraz.....	42
3.3. Medidas restrictivas de la desinformación ¿ <i>fact checkers</i> o censura?.....	44
4. La desinformación en el marco de las atribuciones de la Seguridad Nacional. ¿Extralimitación funcional?.....	46
CONCLUSIONES.....	54
BIBLIOGRAFÍA Y OTROS RECURSOS.....	56

RESUMEN

La Seguridad Nacional se ha erigido como uno de los ámbitos de actuación política y jurídica más novedosos y de actualidad en los últimos años, especialmente tras la pandemia de COVID-19. Esta nueva materia ha dado lugar a no pocas controversias: por un lado, conflictos en el reparto horizontal de competencias entre el Presidente y el Gobierno y por otro, conflictos en el reparto vertical competencial entre las CCAA y el Estado. Con motivo de fomentar una cultura de Seguridad Nacional y procurar las soluciones a posibles crisis de seguridad se ha creado un Consejo de Seguridad Nacional que ha merecido muchas críticas de distinta procedencia. La última novedad en la materia es la inclusión de la desinformación como uno de sus principales campos de batalla, que ha traído consigo la aprobación de normas y procedimientos de dudosa legitimidad.

PALABRAS CLAVE

Seguridad Nacional, desinformación, *fake news*, ciberseguridad.

ABSTRACT

National Security has emerged as one of the most innovative and trendy areas of political and legal action in recent years, especially after the COVID-19 pandemic. This new area has given rise to quite a few controversies: on the one hand, conflicts in the horizontal distribution of powers between the President and the Government and on the other, conflicts in the vertical distribution of powers between the Autonomous Communities and the State. In order to promote a culture of National Security and seek solutions to possible security crises, a National Security Council has been created, which has received much criticism from different sources. The latest development in the matter is the inclusion of disinformation as one of its main battlefields, which has brought with it the approval of rules and procedures of dubious legitimacy.

KEY WORDS

National Security, disinformation, fake news, cybersecurity.

INTRODUCCIÓN

La seguridad es una de las grandes conquistas del mundo civilizado; la ausencia de peligros, riesgos y amenazas permiten al hombre el libre desarrollo de su personalidad y el ejercicio tranquilo y pacífico de sus derechos y obligaciones. La existencia de seguridad o la ausencia de ella es sin duda uno de los parámetros que miden la calidad jurídica, política, económica y social de cualquier país. Tan importante y necesaria es la seguridad, que está colocada en el segundo escalón de la pirámide de Maslow, tan sólo detrás de necesidades fisiológicas como respirar o comer. Es decir, siguiendo la lógica de la pirámide, sin cumplir el escalón de seguridad no podemos alcanzar los escalones superiores que son las necesidades sociales y afectivas, de reconocimiento y de autorrealización. En un mundo cada vez más complejo, globalizado e interrelacionado, conseguir y conservar un estándar mínimo de seguridad se ha convertido en un verdadero reto, puesto que las amenazas a la seguridad cada vez son mayores en número, complejidad y diversidad.

A lo que podíamos considerar amenazas clásicas, aquellas que afectaban sobre todo a las fronteras territoriales de un país, sumamos amenazas novedosas que han nacido del nuevo contexto en el que vivimos. Así, amenazas medioambientales, terroristas, de inmigración o de ciberseguridad han ocupado el punto de mira de las políticas e iniciativas de seguridad de los países. Entre los nuevos peligros encontramos la desinformación o lo que es lo mismo, las *fake news*. Se trata de un riesgo que en realidad no es novedoso (pues es similar a la propaganda política) pero que ha tomado dimensiones y ha provocado consecuencias hasta antes desconocidas. Las mentiras y los bulos que corren por internet y las redes sociales (problema, claro está, de ciberseguridad) moldean la opinión pública, influyen en los sentimientos de los ciudadanos provocando odio, indignación y miedo, debilitan la confianza en las instituciones públicas e incluso afectan a los resultados electorales.

Cierto es que la desinformación puede afectar enormemente a la Seguridad Nacional y se debe tratar de erradicar la amenaza. Sin embargo, entramos en terreno escabroso cuando hablamos de combatir la desinformación. ¿No vivimos precisamente en un Estado Social y Democrático de Derecho que nos garantiza libertad de expresión y de información? Debemos estar alerta, porque sería posible que una aparente lucha contra las *fake news* se convierta en la imposición de las “verdades oficiales”, en la censura de opiniones “desinformadas” y en la reescritura de nuestra historia y nuestra memoria. Hay que luchar contra la mentira, y no contra la verdad que no nos gusta.

El presente trabajo se estructura en dos partes bien diferenciadas: En la primera parte nos centraremos en la dimensión constitucional de la Seguridad Nacional y las controversias que ha suscitado el reparto competencial en la materia. En la segunda parte nos adentramos en el complejo mundo de la desinformación, analizando las estrategias que se han tomado para combatirla y la dudosa legitimidad de algunas medidas. Teniendo esto en cuenta, los principales objetivos que se persiguen son:

- Definir y limitar el concepto de Seguridad Nacional tratando de superar los problemas surgidos por sus distintas acepciones, sus carencias y ambigüedades y su evolución.
- Aclarar los problemas del reparto competencial en materia de Seguridad Nacional que se dan a dos niveles distintos: por un lado, conflictos competenciales horizontales entre el Presidente del Gobierno y el Gobierno; y, por otro lado, conflictos competenciales verticales entre el Estado y las Comunidades Autónomas, para lo cual nos centraremos en la STS 184/2016.
- Observar el panorama actual en materia de desinformación y algunos de los más prominentes ejemplos, así como examinar el concepto de desinformación y las estrategias impulsadas desde la UE, la OTAN y España.
- Distinguir entre verdad y veracidad, analizar los derechos a la información veraz y a la libertad de expresión y su posible limitación o suspensión por motivos de Seguridad Nacional.
- Analizar si ha habido extralimitación funcional con las medidas y estrategias adoptadas contra la desinformación, prestando especial atención a los recursos ordinarios presentados y a la STS 3798/2021.

PRIMERA PARTE: PERFILES CONSTITUCIONALES DE LA SEGURIDAD NACIONAL

1. Perspectiva horizontal: la seguridad nacional como atribución gubernativa.

1.1. Definición material de la seguridad nacional.

La expresión “Seguridad Nacional” no es atípica o infrecuente en nuestro Ordenamiento Jurídico. En muchas ocasiones el legislador apela a la Seguridad Nacional como pretexto legítimo para limitar algunos derechos o como el fin último que algunas leyes persiguen. Así, la publicidad de actuaciones orales (art. 132.8 LEC), el acceso a materiales en un proceso penal (art 7.4 Directiva 2012/13/UE) o el acceso público a información de las Administraciones (art. 14.1 Ley 19/2013 de 9 de diciembre sobre transparencia, acceso a información pública y buen gobierno) están restringidos por “razones de Seguridad Nacional”. También el Código Penal busca proteger la Seguridad Nacional castigando conductas que la ponen en peligro (arts. 584, 598 y 601)¹. Escuchamos la expresión en muchos y distintos rincones del Ordenamiento Jurídico, a nivel nacional y también comunitario, ¿qué es, entonces, la Seguridad Nacional?

El concepto teórico de Seguridad Nacional, tal y como hoy lo conocemos, fue acuñado en Estados Unidos tras la Segunda Guerra Mundial. Al haber nacido en plena Guerra Fría, la Seguridad Nacional se centró en el poder militar de los Estados. Sin embargo, el concepto fue evolucionando paulatinamente y ampliando su ámbito, transformándose en lo que hoy puede considerarse un concepto poliédrico y transversal. La Seguridad Nacional abarca aspectos no sólo armamentísticos y militares, también asuntos económicos, medioambientales, marítimos, energéticos... y en los últimos años, se ha extendido hasta abarcar también los problemas de desinformación en el ciberespacio. En consecuencia, podemos afirmar que la Seguridad Nacional agrupa diversas seguridades que se subsumen en ella, ya que una nación necesita para su estabilidad y prosperidad seguridad a todos los niveles.²

Hasta la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional (LSN) el Tribunal Constitucional había identificado la Seguridad Nacional con los intereses generales de España.

¹ HERBÓN COSTAS, Juan José, “La gestión de la crisis en el marco de la Ley de Seguridad Nacional: la pandemia por covid-19 y la necesidad de una urgente reforma”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº. 121 2020, p 141.

² MORET MILLÁS, Vicente: “La defensa nacional y la ley de Seguridad Nacional: un nuevo entorno jurídico para la defensa”, *Revista Española de Derecho Militar*. nº 107, 2017, p.31.

Ahora bien, con la aprobación de la LSN, la Seguridad Nacional se convierte en un “espacio de actuación pública nuevo” como explica su exposición de motivos, “enfocado a la armonización de objetivos, recursos y políticas ya existentes en materia de Seguridad”.

La propia ley nos proporciona una definición de Seguridad Nacional en su art. 3: “A los efectos de esta ley se entenderá por Seguridad Nacional la acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos”.

Esta definición ha suscitado controversias. Podemos criticar primero su excesiva amplitud³: si es materia de Seguridad Nacional toda actuación del Estado dirigida a proteger la libertad y seguridad de los ciudadanos, entonces todas las leyes habidas y por haber entrarían en el saco de la Seguridad Nacional que nos describe el art. 3. Es más, si partimos de la concepción liberal de Estado y de su origen en el pacto social, la Seguridad Nacional entendida en este sentido tan general sería el motivo mismo que propició el nacimiento del Estado.

Esta generalidad del art. 3. también da lugar a confusión con otras materias y conceptos próximos. Por ejemplo, ¿qué diferencia a la Seguridad Nacional del artículo 3 LSN con la Seguridad Pública? La disposición final primera de la LSN ampara la promulgación de esta ley en el art. 149.1. 4º CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de Seguridad Pública. Ante esta cobertura competencial nos preguntamos, ¿significa esto que la Seguridad Nacional está subsumida en el concepto más amplio de Seguridad Pública? La STC 184/2016, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad que analizaremos más adelante, afirma que es la inversa; en realidad es la Seguridad Nacional el concepto más amplio que engloba dentro de sí la Seguridad Pública, entre otros.

Cierto es que esta definición tan amplia del art. 3 LSN se ve matizada con los artículos posteriores. El art. 10. LSN nos habla de los ámbitos de especial interés de la Seguridad Nacional como “aquellos que requieren una atención específica por resultar básicos para preservar los derechos y libertades, así como el bienestar de los ciudadanos, y para garantizar el suministro de los servicios y recursos esenciales” y procede a enumerar algunos de estos ámbitos. El art. 23 LSN define las situaciones de interés para la Seguridad Nacional como

³ CASINO RUBIO, Miguel, “La Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de seguridad nacional. La Ley ¿de qué?”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 177, 2016, p. 28.

aquellas situaciones que por “la gravedad de sus efectos y la dimensión, urgencia y transversalidad de las medidas para su resolución, requiere de la coordinación reforzada de las autoridades competentes en el desempeño de sus atribuciones ordinarias”.

Gracias a estos artículos, la tan amplia definición del art. 3. aparece matizada por las notas de gravedad, urgencia y necesidad de coordinación de distintas autoridades que ven sobrepasadas sus capacidades ante una situación que pone en riesgo los bienes jurídicos que se pretenden proteger en los ámbitos señalados.

Otra crítica que le achaca Herbón Costas a la definición es la concepción demasiado política con la que la ley fue elaborada, lo que desplazó “criterios estrictamente jurídicos”. Además, la LSN aúna materias de diversa procedencia, lo que dificulta y relativiza su análisis y comprensión.

También la Seguridad Nacional se ha entendido a veces cómo una situación intermedia entre una crisis habitual y una crisis grave que acaba en estado de excepción, alarma o sitio⁴. Se aleja de las primeras, pues sobrepasa la competencia o capacidad de una Administración y requiere de la colaboración y coordinación del sector público y del privado ante el riesgo que se presente; y se aleja de las segundas porque una situación de interés para la seguridad nacional no justifica, en ningún caso, la suspensión de derechos fundamentales (art. 23.3 LSN). De esta manera, la LSN regula un “vacío legal” intermedio que era necesario (o no, dependiendo de a quién preguntemos) cubrir.

Con la definición de Seguridad Nacional que nos ha proporcionado la LSN, el legislador ha abandonado el enfoque tradicional que identificaba Seguridad Nacional con *security* (seguridad relacionada con amenazas de naturaleza intencionada, respuesta militar frente agresiones armadas, por ejemplo) y ha apostado por identificarlo con el concepto de *safety*⁵ (seguridad relacionada con amenazas fortuitas, normalmente por fenómenos naturales).

Hemos mencionado antes como el art. 10 LSN matiza la definición del art. 3 señalando los ámbitos de especial interés para la Seguridad Nacional: “A los efectos de esta ley, serán, entre otros, la ciberseguridad, la seguridad económica y financiera, la seguridad marítima, la seguridad del espacio aéreo y ultraterrestre, la seguridad energética, la seguridad sanitaria y la

⁴ CASINO RUBIO, Miguel, ob. cit., p.30.

⁵ HERBÓN COSTAS, Juan José, ob. cit., p.144.

preservación del medio ambiente”. Como vemos, parte de estos ámbitos corresponden a la protección de los ciudadanos, de sus derechos, libertades y bienestar. La otra parte está orientada a garantizar servicios esenciales.

La Seguridad Nacional a los efectos de la LSN tiene tres componentes fundamentales⁶:

1. Defensa Nacional: regulada en la LO 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. Tiene por finalidad la protección del conjunto de la sociedad española y de su Constitución y de la garantía, independencia e integridad territorial de España. Función atribuida a las Fuerzas Armadas.
2. Seguridad Pública: consiste en la protección de los derechos y libertades y en la garantía de seguridad ciudadana. Encomendada a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado⁷.
3. Acción exterior del Estado: regulada en la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado y definida en su art. 1.2 como el “conjunto ordenado de las actuaciones que los órganos constitucionales, las Administraciones públicas y los organismos, entidades e instituciones de ellas dependientes llevan a cabo en el exterior, en el ejercicio de sus respectivas competencias, desarrolladas de acuerdo con los principios establecidos en esta ley y con observancia y adecuación a las directrices, fines y objetivos establecidos por el Gobierno en el ejercicio de su competencia de dirección de la Política Exterior”.

1.2. Las facultades del Gobierno en relación con la seguridad nacional

Las facultades del Gobierno en relación con la Seguridad Nacional son el conjunto de competencias de las que goza en la materia.

Le corresponden al Gobierno⁸:

- Establecer y dirigir la política de Seguridad Nacional y asegurar su ejecución.

⁶ Art. 9 Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional.

⁷ Art. 104.1 CE.

⁸ Art. 14 LSN.

- Aprobar la Estrategia de Seguridad Nacional y sus revisiones mediante real decreto, en los términos previstos en esta ley.
- Efectuar la Declaración de Recursos de Interés para la Seguridad Nacional en coordinación con las Comunidades Autónomas.

Corresponde al Presidente del Gobierno⁹:

- Dirigir la política de Seguridad Nacional y el Sistema de Seguridad Nacional.
- Proponer la Estrategia de Seguridad Nacional y sus revisiones.
- Declarar la Situación de Interés para la Seguridad Nacional.
- Ejercer las demás competencias que en el marco del Sistema de Seguridad Nacional le atribuya esta ley, y las demás normas legales y reglamentarias que sean de aplicación.

El art. 4.1 LSN comienza así: “La Política de Seguridad Nacional es una política pública bajo la dirección del Presidente del Gobierno y la responsabilidad del Gobierno”. Es decir, este “nuevo campo de actuación pública” recae -en teoría- sobre el Gobierno, que tiene el importante papel de organizar y coordinar a las distintas Administraciones públicas y sujetos privados para lograr dar respuesta a una situación de interés para la Seguridad Nacional.

Ante un riesgo o amenaza contra la Seguridad Nacional, la gestión de la crisis comenzará con un Real Decreto del Presidente del Gobierno, que declarará la controversia como una situación de interés para la Seguridad Nacional¹⁰. Dicho decreto contendrá detalladamente cuál es la crisis en cuestión, el ámbito territorial al que afecta y al que se circunscriben las medidas, la duración de éstas y sus posibles prórrogas. Podrá también nombrar a una autoridad para dirigir las medidas que vayan a llevarse a cabo y determinará el régimen por el que se deberá contribuir y aportar recursos y medios materiales y humanos para la gestión de la crisis. Como vemos, se trata de una decisión política discrecional en manos del Presidente del Gobierno¹¹.

El Presidente del Gobierno dirige el Sistema de Seguridad Nacional asistido por el Consejo de Seguridad¹² y asesorado por el Departamento de Seguridad Nacional (DSN).

⁹ Art. 15 LSN.

¹⁰ Art. 24.1 LSN.

¹¹ HERBÓN COSTAS Juan José, ob. cit., p 162.

¹² Art. 20.1 LSN.

- El Sistema de Seguridad Nacional es el conjunto de órganos, organismos y procedimientos previstos en la LSN. Su función es, según el art. 19 LSN, “evaluar los factores y situaciones que puedan afectar a la Seguridad Nacional, recabar y analizar la información que permita tomar las decisiones necesarias (...) detectar las necesidades y proponer las medidas sobre planificación y coordinación...”.
- El Consejo de Seguridad es una comisión delegada del Gobierno para la Seguridad Nacional, el órgano que servirá de apoyo al Gobierno en sus funciones relativas a esta materia. Su amplio abanico de funciones aparece enumerado en el art. 21 LSN, entre las que se encuentran aprobar el informe anual de Seguridad Nacional, supervisar el Sistema de Seguridad Nacional y dirigir y coordinar las actuaciones de gestión de situaciones de crisis según lo determina la LSN. El Consejo de Seguridad además cuenta con unos órganos de apoyo, denominados Comités Especializados¹³, que ejercerán las funciones que ordene el Consejo previstas en la Estrategia anual de Seguridad Nacional (o no previstas, pero que la gestión de la crisis las precise).

El Presidente del Gobierno preside el Consejo de Seguridad, a menos que haya asistencia del Rey, en cuyo caso será él el que presida la reunión. Las reuniones del consejo serán al menos bimestrales, por iniciativa del Presidente del Gobierno, y en ellas participarán también los vicepresidentes del Gobierno, los ministros que nombra el art. 21.3 c) LSN, el Director del Departamento de Seguridad Nacional, así como el Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, el Secretario de Estado de Asuntos Exteriores, el Jefe de Estado Mayor de la Defensa, el Secretario de Estado de Seguridad y el Secretario de Estado-Director del CNI¹⁴.

- El Departamento de Seguridad Nacional (DSN) es la Secretaría Técnica y órgano de trabajo permanente del Consejo de Seguridad Nacional. Entre sus funciones están la de llevar a cabo actividades necesarias para asegurar la colaboración, cooperación y coordinación de los órganos competentes de la Seguridad Nacional, fomentar la colaboración privada y la cooperación ciudadana.

¹³ Art. 20.3 LSN.

¹⁴ Art. 21.3 LSN.

El Consejo de Seguridad elabora cada cierto tiempo la llamada Estrategia de Seguridad Nacional (ESN). Hasta ahora ha habido cuatro, la última versión fue publicada en 2021 y firmada por el actual Presidente del Gobierno, Pedro Sánchez. La ESN es el marco principal de referencia sobre el que se estructura toda la política de Seguridad Nacional. En ella se enumeran los riesgos y amenazas previsibles y se trazan las líneas estratégicas que deben adoptarse para combatirlos. La palabra clave de la ESN 2021 es, como era de esperar, COVID-19. Este fenómeno sin precedentes, que ha tenido un gran impacto negativo en los ámbitos económico y social, es el principal factor de inseguridad en la actualidad. Sin embargo, no es el único. Se apuntan también como riesgos para la Seguridad Nacional la tensión territorial y regional, los flujos migratorios irregulares y las campañas de desinformación (este último nos interesa para el presente trabajo).

Una vez declarada una controversia como situación de interés para la Seguridad Nacional, se pone en marcha la Gestión de la Crisis regulada en el Título III LSN. El Presidente del Gobierno convocará al Consejo de Seguridad Nacional para que dirija y coordine la gestión. Es posible que el Presidente designe a una autoridad *ad hoc* para abordar la situación determinada, para lo cual deberá asesorarse por el Consejo de seguridad. Será también facultad del Gobierno, mediante decisión del Consejo de Ministros, elaborar una lista de recursos humanos y de medios materiales para su puesta a disposición de las autoridades. Este catálogo de recursos se realizará en colaboración con las Comunidades Autónomas, que elaborarán sus propios catálogos sectoriales y le remitirán la información al Gobierno. El Gobierno aprobará mediante real decreto la Declaración de Recursos¹⁵.

Existe actualmente un Anteproyecto de Ley de modificación de la LSN. La propuesta atribuye funciones nuevas al Departamento de Seguridad Nacional y confiere nuevas facultades al Consejo de Seguridad Nacional relativas a la elaboración del Catálogo de Recursos. Se da una nueva redacción al Título IV bajo la rúbrica de “Contribución de recursos a la Seguridad Nacional” y se subdivide en cuatro capítulos.

Entre las nuevas facultades del Presidente del Gobierno que el Anteproyecto de ley le confiere, encontramos que tendrá la potestad de dictar directamente el Real Decreto de declaración de la

¹⁵ Art. 29 LSN.

situación de interés para la Seguridad Nacional, sin necesidad de reunir previamente al Consejo de Seguridad Nacional. Además, se incluye la posibilidad de que “las autoridades competentes, siguiendo las directrices del Consejo de Seguridad Nacional o de la autoridad funcional, podrán proceder a la requisa temporal de todo tipo de bienes, así como a la intervención u ocupación transitoria de los que sean necesarios y, en su caso, a la suspensión de actividades”¹⁶.

Hasta ahora hemos visto de manera sucinta y descriptiva las facultades que la LSN atribuye al Gobierno y al Presidente, pero nos preguntamos si es correcto decir que estamos ante un “nuevo campo de actuación pública” bajo la responsabilidad del primero, cuando se le otorga tanto protagonismo efectivo al segundo. Verdaderamente, el liderazgo de la Seguridad Nacional corresponde no al Gobierno en su globalidad, sino tan sólo al Presidente del Gobierno. Aquí nos encontramos con la disputa competencial horizontal entre Gobierno y Presidente, que genera no pocas controversias.

El art. 20 LSN establece que la estructura del Sistema de Seguridad Nacional es de dirección monocrática: se atribuye al Presidente del Gobierno la ambigua y amplísima competencia de dirigir el Sistema de Seguridad Nacional, que incluye, entre otras facultades de capital importancia, la declaración de Situación de Interés para la Seguridad Nacional. Además, el Presidente ostenta también todas las facultades residuales que le atribuyen las leyes y las disposiciones reglamentarias en la materia¹⁷. A este protagonismo del Presidente en detrimento del Gobierno añadimos que éste no será el principal apoyo del primero, sino que lo será el Consejo de Seguridad Nacional, una atípica Comisión Delegada del Gobierno.

Esta dinámica establecida por la LSN nos recuerda, cómo no, al Presidente de los Estados Unidos y a su famoso *National Security Council*. Esto, sin embargo, no debería ser así. España no es una república presidencialista, sino una monarquía parlamentaria con una concepción de la separación de poderes muy distinta a la de los americanos. Aunque nuestro Presidente actual¹⁸ disfrute del protagonismo que le atribuye la LSN (o, a veces, del protagonismo que

¹⁶ GOBIERNO DE ESPAÑA: Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional.

¹⁷ Art. 15 d) LSN.

¹⁸ Pedro Sánchez.

alegremente se auto atribuye)¹⁹, esto resulta contradictorio a la imagen que nos proporciona la Constitución²⁰.

España es una monarquía parlamentaria (art. 1.3 CE). El poder ejecutivo recae en el Gobierno (art. 97 CE), no en su Presidente, éste tan sólo dirige la acción del Gobierno (art. 98. 2 CE), pero en ningún caso puede actuar en sustitución del mismo y ejercer las funciones que le corresponden únicamente al Gobierno: dirigir la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Además, el Gobierno responde ante el Congreso (art. 108 CE), tanto así que es el Congreso quien otorga confianza al Presidente del Gobierno (art. 99 CE) y quien se la puede quitar a través de una moción de censura (art. 114 CE). El excesivo protagonismo conferido al Presidente del Gobierno puede dar la imagen errónea de que éste es el “Presidente de España” equivalente al Presidente de EE. UU, cuando el único representante del Estado es el Rey, como Jefe de Estado (art. 56.1 CE) y el único representante del pueblo español lo son las Cortes Generales (art. 66.1 CE). El Presidente del Gobierno no es para España lo que el Papa es la Iglesia Católica, no hace a España presente y unida en su persona y tampoco tiene *plenitudo potestatis*²¹.

Como vemos, la LSN ha tomado una deriva presidencialista que no casa con la forma política del Estado Español configurada en la Constitución. La confusión entre las funciones atribuidas al Gobierno y las funciones atribuidas a su Presidente contribuye a la desvirtuación del esquema de reparto de poderes de la Constitución y hace que nos replanteemos la constitucionalidad de algunos de los preceptos de la LSN o incluso de otras leyes cercanas a ésta, que también atribuyen al Presidente funciones que en principio, según el art 108 CE, corresponderían al Gobierno en su conjunto²²:

¹⁹ Hablamos de la carta enviada unilateralmente por Pedro Sánchez al Rey de Marruecos, de fecha 14 de marzo de 2022, sobre la cuestión del Sahara Occidental. En ella, el Presidente se ha atribuido la facultad de dirigir la política exterior cuando en realidad corresponde al Gobierno, y también se las ha dado de representante de España, función que sabemos, corresponde únicamente a las Cortes.

²⁰ ARAGÓN REYES, Manuel, “Parlamentarismo presidencialista”, *El Mundo*, 28 de marzo de 2022, pp. 25.

²¹ GARCÍA TORRES, Jesús, *¿Una ley taimada? Observaciones sobre la nueva Ley de Seguridad Nacional y, en particular, sobre la Situación de Interés para la Seguridad Nacional como “figura intermedia” entre la normalidad y los estados excepcionales*, Ponencia para un seminario, 2016 (manuscrito no publicado). p. 13.

²² GARCÍA TORRES, Jesús, ob. cit, p. 13.

La Ley 50/1997 de 27 de noviembre, del Gobierno, no atribuye expresamente al Presidente del Gobierno ningún tipo de liderazgo en materia de Seguridad Nacional, por lo que esta competencia sólo podría acomodarse en la cláusula residual del art 2.2 n): “Ejercer cuantas otras atribuciones le confieran la Constitución y las leyes”. Sí que le atribuye en el apartado f), sin embargo, “dirigir la política de defensa y ejercer respecto de las Fuerzas Armadas las funciones previstas en la legislación reguladora de la defensa nacional y de la organización militar”. Es relevante que en el art 5 de la Ley, no se atribuya ninguna facultad sobre Defensa al Consejo de Ministros.

La Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional (LODN) atribuye en su art. 6 una serie de funciones al Presidente del Gobierno, entre las que encontramos la dirección de la política de Defensa Nacional y la determinación de sus objetivos, asistido por el Consejo de Defensa Nacional, también de composición variable, que recuerda fuertemente al Consejo de Seguridad Nacional.

Como matiz final mencionamos que esta dirección monocrática de la LSN no existe en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. Aquí encontramos que es el principio sinodial el que rige la materia: la declaración de los estados de alarma y de excepción debe hacerla el Gobierno “mediante decreto acordado en Consejo de Ministros” y con previa autorización del Congreso en el caso del estado de excepción. En el estado de alarma la “Autoridad competente” es el Gobierno. En el estado de sitio, el Gobierno dirige la política militar y de defensa, asume todas las facultades extraordinarias y la Autoridad militar que haya de ejecutar las medidas actuará bajo su dirección²³.

1.3. Intervención de otros órganos constitucionales en relación con la seguridad nacional

El Gobierno y el Presidente del Gobierno no son los únicos órganos constitucionales que intervienen en materia de Seguridad Nacional. El art 12 LSN establece como órganos competentes en materia de Seguridad Nacional:

- Las Cortes Generales.
- El Gobierno.

²³ GARCÍA TORRES, Jesús, ob. cit., p.14.

- El Presidente del Gobierno.
- Los Ministros.
- El Consejo de Seguridad Nacional.
- Los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas y en las ciudades con Estatuto de Autonomía de Ceuta y Melilla.

Las Cortes Generales debatirán las líneas generales de la política de Seguridad Nacional y conocerán y debatirán sobre las Estrategias de Seguridad Nacional. Además, el art 13.2 LSN mandó la creación de una Comisión Mixta Congreso-Senado de Seguridad Nacional con el objetivo de que ambas Cámaras puedan participar activamente en la materia y dispongan de la mayor información posible. Ante esta Comisión Mixta comparecerá anualmente el Gobierno, a través del representante que designe, para informar sobre la evolución de la Seguridad Nacional mediante la presentación del Informe Anual de Seguridad Nacional cuya aprobación corresponde al Consejo de Seguridad Nacional. También ante la Comisión Mixta será presentada la Estrategia de Seguridad Nacional y sus posibles revisiones anuales. La Comisión Mixta tendrá su sede en el Congreso de los Diputados, por lo que se regirá por el Reglamento de la Cámara Baja.

Entre las numerosas comparecencias celebradas en el seno de la Comisión, destacamos la última, de 2 de junio de 2021, relacionada con el fenómeno de la desinformación que estudiaremos en la segunda parte del trabajo: comparece el Catedrático de Periodismo de la Universidad de Navarra D. Ramón Salaverría Aliaga y mánager de políticas públicas para España y Portugal de *Facebook*, D. Guillermo Serrano Peña para informar en relación con el estudio de las *fake news* y con efectos disruptivos en la sociedad. Durante la ponencia, se exponen cuestiones que abordaremos más adelante: la problemática terminológica que existe en la materia debida a la importación de anglicismos y las malas traducciones, la posición de la Comisión Europea, así como numerosos casos y ejemplos recientes de desinformación.

Como observamos, la participación del Legislativo es más bien mínima, pues se limita al debate y a la toma en conocimiento. Evidentemente, también serán las encargadas de aprobar cualquier reforma de la LSN que se pretenda o incluso su derogación.

2. Perspectiva vertical: La Seguridad Nacional en el marco del estado autonómico.

2.1. La seguridad nacional como competencia del Estado.

Acabamos de ver los conflictos horizontales que ha generado la LSN, sin embargo, la problemática de esta ley no se agota ahí: desde una perspectiva vertical han existido controversias competenciales entre el Estado y las CCAA que el TC se ha visto obligado a resolver. Si la Seguridad Nacional ha evolucionado desde mitad del siglo XX por los nuevos riesgos y amenazas del mundo globalizado y la aparición de los nuevos actores en el plano internacional, también lo ha hecho por el contexto político y jurídico de España. Así, la Seguridad Nacional ha tenido que adaptarse a nuestro complejo Estado Autonómico en el reparto de competencias y en la transversalidad y coordinación entre Administraciones Públicas que exige²⁴.

El art 149.1 CE da competencia exclusiva al Estado en materia de Defensa y Fuerzas Armadas (nº 4) y en materia de Seguridad Pública (nº. 29). Son estos dos artículos los que dan cobertura constitucional a la LSN, como bien indica su Disposición final primera:

“Esta ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.4.^a y 29.^a de la Constitución que atribuyen al Estado la competencia exclusiva en materia de defensa y Fuerzas Armadas y en materia de seguridad pública”.

Las dos competencias estatales que la enmarcan son de diferente naturaleza y alcance:

- La Defensa y las Fuerzas Armadas, de competencia exclusiva del Estado como una clara manifestación de su soberanía.
- Seguridad Pública, de titularidad estatal, aunque con un límite: es compartida con aquellas Comunidades Autónomas que han creado cuerpos policiales propios (Cataluña y País Vasco).

A pesar de lo claro e inequívoco que puede resultar ese precepto de la LSN, el anclaje competencial de la Seguridad Nacional ha dado lugar a un amplio debate doctrinal y jurisprudencial.

²⁴ MORET MILLÁS, Vicente, ob. cit, p. 53.

En 2015 el Gobierno de Cataluña presentó un recurso de inconstitucionalidad²⁵ contra algunos artículos de la LSN, cuya sentencia²⁶ analizaremos en el apartado siguiente. Uno de los motivos que la *Generalitat* alegó para fundar su petición fue la “vulneración del orden constitucional del reparto de competencias”. Esta vulneración, a juicio del Gobierno Catalán, se manifiesta en varios aspectos:

En primer lugar, la CE no menciona la Seguridad Nacional como título competencial y resulta difícil encajarlo en otros títulos sí previstos. El concepto de Seguridad Nacional peca de imprecisión y generalidad y en vez de configurarse como una submateria integrada dentro de la Seguridad Pública o de la Defensa, se auto proclama como la competencia madre que incluye a ambas.

En segundo lugar, la LSN no prevé en ningún momento la participación de las CCAA en ámbitos que son de su competencia. El art 149.1.29 CE atribuye las competencias de Seguridad Pública al Estado, con una cláusula de excepción para que puedan existir cuerpos de policía autonómicos. Esta excepción es, en definitiva, una competencia autonómica que debe entenderse en sentido orgánico y funcional. Además, la LSN encuentra su razón de ser en la necesidad de cooperación de las distintas administraciones, pero se olvida de acudir a los órganos de coordinación y colaboración ya existentes como son el Consejo de Política de Seguridad y las juntas de seguridad de las CCAA.

En tercer lugar, la LSN vulnera los artículos 132 y 164 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) relativos a la protección civil y a la seguridad pública respectivamente, pues no prevé de modo alguno que las CCAA puedan participar en la elaboración de la ESN. Tampoco concede al presidente autonómico la posibilidad de instar o pedir la declaración de una situación como interés para la Seguridad Nacional.

En cuarto lugar, la LSN no especifica si, con el real decreto que declara una crisis determinada como una situación de interés para la Seguridad Nacional, el Gobierno estatal asumirá competencias autonómicas.

Ante la alegación de la *Generalitat*, que como acabamos de explicar, considera que el orden competencial que establece la CE ha sido claramente infringido por la LSN, el Abogado del

²⁵ Recurso de Inconstitucionalidad 7330-2015.

²⁶ STC 184/2016, de 3 de noviembre.

Estado trató de instar la desestimación del recurso de inconstitucionalidad, argumentando, entre otras cosas, que el fundamento competencial de la Seguridad Nacional no da lugar a debate:

La materia de Seguridad Nacional se configura como una nueva competencia no prevista en el art 149 CE ni en los Estatutos de Autonomía. Como tal “nuevo campo de actuación”, no afecta a las competencias en materia de defensa, inteligencia y seguridad y tampoco vulnera las competencias autonómicas en materia de seguridad civil y policías autonómicas. Esta nueva competencia encuentra fundamento constitucional en la cláusula residual del art 149.3 CE:

“Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.”

La LSN no pretende modificar el régimen competencial, simplemente atribuye al Gobierno nuevas competencias de coordinación con respaldo constitucional en el art 149.3 CE.

Sin embargo, el TC ha mencionado repetidamente que, aunque una competencia no se mencione expresamente en el art 149.1 CE, ello “no obliga a recurrir a la cláusula residual del art. 149.3 C.E., pues, según doctrina reiterada de este Tribunal, ello no resulta preciso cuando, con independencia de las rúbricas o denominaciones empleadas por la Constitución o por los Estatutos de Autonomía, cabe entender que una materia competencial ha sido incluida en una u otros, mediante la utilización de los "criterios interpretativos ordinarios"²⁷.

El tribunal en 2013, con motivo de un conflicto positivo de competencia entre el Estado y la Generalitat²⁸, afirmó que en el caso de competencias concurrentes (como puede ser la de Seguridad Pública y protección civil por la existencia de los cuerpos de policía autonómicos) “La competencia autonómica encuentra aquí límites que derivan de la existencia de dicho interés nacional y supracomunitario, como consecuencia del cual no pueden negarse al Estado las potestades necesarias para obtener y salvaguardar la coordinación de los distintos servicios y recursos pertenecientes a múltiples sujetos, así como, si fuera necesario, para garantizar una

²⁷ STC 65/1998, de 18 de marzo, FJ 6.

²⁸ STC 155/2013, de 10 de septiembre, FJ 4.

dirección y organización unitaria". Por lo tanto, la competencia coordinadora del Estado en el ámbito de protección civil, porque así lo exige un interés nacional o supranacional, tiene legitimidad constitucional.

Como observamos, el anclaje competencial de la LSN no es del todo claro. La Ley se ampara en unos artículos (art 149.1. 4 y 29 CE), el Abogado del Estado alega otro distinto (art 149.3 CE) y la *Generalitat* opina que ni uno ni otro son respaldos constitucionales válidos. La sentencia que resolvió el recurso de inconstitucionalidad arrojó luz a la controvertida cuestión, que analizamos a continuación.

2.2. Análisis de la STC 184/2016

La primera aclaración que realiza el Tribunal es que la Seguridad Nacional es una competencia a caballo entre las otras dos a las que nos venimos refiriendo (Defensa y Seguridad Pública), se integra en ellas y no puede considerarse como una competencia nueva asumida por el Estado en virtud de la cláusula residual de atribución de competencias del art 149.3 CE.

El principal argumento que aporta el Tribunal para afirmar esto es que existe una coincidencia sustancial entre el sentido y la finalidad de los títulos competenciales de Defensa y Seguridad Pública del art 149 CE y el concepto de Seguridad Nacional, definido en el art 3 LSN. Las tres competencias comparten casi al pie de la letra fines, objetivos y bienes jurídicos tutelados, por lo que no puede considerarse una competencia puramente residual amparada en el art 149.3 CE, sino más bien una competencia incardinada en las otras dos.

En segundo lugar, delimita las competencias estatal y autonómica en materia de Seguridad Pública. La Seguridad Pública es una competencia exclusiva del Estado que se encuentra limitada únicamente por la posibilidad de que existan cuerpos de policía autonómicos. De esta manera, corresponden al Estado todas las demás potestades normativas y ejecutivas, así como las facultades administrativas, relativas a la Seguridad Pública que no sean inherentes al servicio policial. La competencia de la *Generalitat* sobre Seguridad Pública se manifiesta en los *Mossos d'Esquadra* como cuerpo de policía autonómico y se reduce exclusivamente a las disposiciones que a ello afecte, nada más y nada menos.

Una vez aclaradas estas dos cuestiones, procede a analizar los preceptos de la LSN impugnados por la *Generalitat*.

Primero, el art 4.3 LSN sobre la Estrategia de Seguridad Nacional. Inconstitucional, según la *Generalitat*, no por lo que dice sino por lo que deja de decir: no prevé participación alguna de las CCAA en la elaboración de las ESN, a pesar de su competencia en materia de Seguridad Pública (policías autonómicas).

El Tribunal contesta que la LSN, analizada en su conjunto, no excluye la participación de las CCAA en la elaboración de la ESN, es más, contempla varias formas de realizarse dicha participación en otros artículos: entre los principios básicos que orientan la política de seguridad nacional están los de “coordinación y colaboración” (art 2 LSN); se establece que la cooperación con las CCAA se hará a través de la Conferencia Sectorial para asuntos de la Seguridad Nacional (art 6 LSN); una de las funciones del Consejo de Seguridad es la de dictar directrices necesarias en materia de cooperación (art. 21.1 LSN); podrán formar parte del Consejo las autoridades autonómicas afectadas (art 21.6 LSN).

En definitiva, el art 4.3 LSN no vulnera la Constitución y es procedente desestimar el recurso interpuesto contra dicho artículo.

Segundo, el art 15 c) LSN que establece que corresponde al Presidente del Gobierno la declaración de la Situación de Interés para la Seguridad Nacional. Como en el caso anterior, el reproche de inconstitucionalidad se hace no por lo que el precepto dice, sino por lo que deja de decir: este precepto no contempla, al igual que el anterior, la posibilidad de participación autonómica.

La solución que da el Tribunal es parecida a la anterior. A pesar del silencio de este artículo, la participación de autoridades autonómicas se deduce de un análisis sistemático y coherente de la LSN. La Ley contempla de forma expresa que las CCAA podrán participar en la gestión de la crisis ya desde las primeras fases de prevención y detección. Además, acabamos de exponer que participan también en el Consejo de Seguridad Nacional incluso antes de que la declaración de Situación de Interés para la Seguridad Nacional tenga lugar.

Se rechaza la vulneración competencial alegada y se desestima el recurso contra el art. 15 c) LSN.

Tercero y último, el art 24 LSN, concretamente su segundo apartado, cuyo tenor es: “La Declaración de situación de interés para la Seguridad Nacional supondrá la obligación de las autoridades competentes de aportar los medios humanos y materiales necesarios que se encuentren bajo su dependencia, para la efectiva aplicación de los mecanismos de actuación”. La Generalitat considera que la puesta a disposición de los medios que aquí se indican invade sus competencias, pues dichos medios pueden incluir a los *Mossos d’Esquadra* o a servicios de protección civil autonómicos. Además de esto, denuncia que no queda suficientemente claro si con la declaración de situación de interés para la Seguridad Nacional el Estado pueda salirse de su esfera competencial y asumir competencias que corresponden a las CCAA.

El Tribunal Constitucional contesta a estas demandas reiterando en primer lugar que la LSN existe para hacer frente a crisis caracterizadas por “la gravedad de sus efectos, urgencia y transversalidad de las medidas para su resolución”, pero que se enmarca dentro del desempeño de atribuciones ordinarias. Así lo confirma el art 23.3 LSN: “La situación de interés para la Seguridad Nacional se afrontará con los poderes y medios ordinarios de las distintas Administraciones Públicas...”.

Es decir, la situación de interés para la Seguridad Nacional no supone una alteración del esquema competencial, el Estado no se extralimita de su función coordinadora y no asume facultades de las CCAA. Las competencias en seguridad pública (policías autonómicas) y protección civil seguirán siendo ejercitadas por las correspondientes autoridades autonómicas con sus propios recursos, si bien deberán someterse a una especial coordinación liderada por el Gobierno debido a la envergadura e importancia de la crisis que se afronta. Además, resulta ilógico hablar de labor coordinadora del Estado si no hay competencias autonómicas que coordinar. Aunque es evidente también que el Estado debe evitar que se llegue a “tal grado de desarrollo” de su función coordinadora que deje vacías de contenido las competencias autonómicas²⁹.

La obligación de aportar recursos humanos y materiales que se impone a las Administraciones competentes tiene cobertura constitucional en las competencias estatales de Defensa y Seguridad Pública, que también amparan la declaración de una crisis como situación de interés

²⁹ STC 45/1991, de 28 de febrero. FJ 4 B).

para la Seguridad Nacional. Los recursos humanos y materiales que se presten deben ser necesarios e idóneos para afrontar la crisis.

El Tribunal aclara que no debe entenderse esa aportación de recursos humanos como una asignación orgánica y permanente de los *Mossos d'Esquadra* a la policía estatal, por ejemplo. La LSN en su art 29.2 usa el término “adscripción” que debe interpretarse en relación con el mandato contenido en el mismo artículo, según el cual “la adscripción de dichos recursos se realizará tal y como se establezca reglamentariamente, en coordinación con las Comunidades Autónomas”.

El Tribunal rechaza también este último recurso, declarando su constitucionalidad siempre que se interprete a la luz de lo expuesto en la sentencia.

En fin, para sintetizar las ideas que acabamos de exponer y aclarar el conflicto vertical de competencia, reiteramos que la Seguridad Nacional es competencia del Estado, que abarca en su seno las de Defensa y Seguridad Pública, siempre respetando las competencias de las CCAA sobre sus policías autonómicas y protección civil. El esquema de reparto de competencias no se altera ante la declaración de una situación de interés para la Seguridad Nacional, pues cada Administración seguirá ejerciendo sus competencias propias con sus recursos propios, pero se subordinará a la labor de coordinación del Estado.

SEGUNDA PARTE: AMPLIANDO EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LA SEGURIDAD NACIONAL: LA SEGURIDAD NACIONAL ANTE LA DESINFORMACIÓN.

1. Problemática de la desinformación.

«La información es un arma no muy diferente de las bombas»

(Lenin)

La aparición de internet y de las nuevas tecnologías ha traído consigo la disponibilidad infinita de información para todo aquel que tenga acceso a *Google*. Al alcance de un clic, una infinidad de respuestas a cualquier pregunta aparecen en la pantalla del móvil como por arte de magia. La veracidad y exactitud de esas respuestas se ha venido dando por supuesto hasta ahora. Sin embargo, la experiencia de los últimos años ha demostrado que la información que encontramos en internet es a menudo todo lo contrario: desinformación.

Es indudable que el acceso a información es uno de los pilares que sustentan a las sociedades democráticas y que debe ser asegurado por las instituciones y administraciones públicas. Es, en definitiva, el instrumento principal que nos permite a nosotros, los ciudadanos, adquirir conciencia de los asuntos que nos conciernen y lo que nos permite la formación de una opinión sobre las distintas cuestiones políticas y sociales que nos afectan³⁰. Este valor capital que se le otorga a la información encuentra su principal escudo protector en la Constitución, que garantiza en su artículo 20 la libertad de expresión y el derecho a la información “veraz”³¹.

Es precisamente por la trascendencia del papel de la información en las sociedades democráticas, que la desinformación se ha convertido en uno de los principales problemas y retos a los que se enfrentan España y Europa. Así lo ha sabido reconocer España, que en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2021 ha incluido las campañas de desinformación entre

³⁰ 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.

³¹ Art. 20 CE: 1. Se reconocen y protegen los derechos:

a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción.

b) A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica.

c) A la libertad de cátedra.

d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.

los riesgos y amenazas que acechan a España; y también Europa, que ha propuesto diversas soluciones al problema, que veremos más adelante.

La desinformación, que se materializa con las ya tan conocidas *fake news* (noticias falsas en castellano, aunque como el resto del mundo, seguiremos usando el anglicismo *fake news* por el falso sentido de modernidad y apertura de mente que nos da) no son fruto del error, del desliz o de la casualidad, sino que derivan de verdaderas estrategias para manipular y moldear la opinión pública, polarizar la sociedad, minar la confianza en las instituciones públicas y el Gobierno y erosionar la estabilidad de los Estados.³²

A la facilidad, rapidez y gratuidad de acceso y publicación de información en internet se suma el anonimato de los usuarios, que propicia aún más la aparición de noticias falsas, de bulos y mentiras sin que los autores se enfrenten por ello a ningún tipo de responsabilidad o consecuencia.

En el año 2016 Oxford eligió *post truth* como la palabra del año³³. En castellano se tradujo como posverdad, y fue definida por la Real Academia Española como una “distorsión deliberada de una realidad, que manipula creencias y emociones con el fin de influir en la opinión pública y en actitudes sociales”³⁴. Sin duda, un presagio de lo que se avecinaba en los años próximos y que actualmente es una realidad. Sorprenderse por ello es de una ingenuidad irrisoria, puesto que en nuestra sociedad postmodernista que ha rechazado la Verdad absoluta y se ha abandonado al relativismo, era sólo cuestión de tiempo que surgieran “hechos alternativos” a las realidades más evidentes.

El Consejo de Europa, en su informe sobre “desorden informacional” señala como uno de sus puntos claves y objetivos la delimitación de un concepto riguroso de desinformación³⁵. Ethan

³² Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, *La lucha contra la desinformación*, <https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Paginas/LaLuchaContraLaDesinformacion.aspx>. Consultado el 9 de mayo de 2022.

³³ ATKIN, JD, “‘Post-truth’ declared word of the year by Oxford Dictionaries”, *BBC*, 16 noviembre de 2016 <https://www.bbc.com/news/uk-37995600> Consultado el 9 de mayo de 2022.

³⁴ BADILLO, Ángel, “La sociedad de la desinformación: propaganda, «fake news» y la nueva geopolítica de la información”, *Documento de Trabajo 8/2019*, 14 de mayo de 2019, Real Instituto Elcano, p. 3.

³⁵ WARDLE, Claire y DERAKHSHAN, Hossein, “Information disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making”, *Report DGI (2017)*, Consejo de Europa, Estrasburgo.

Zuckerman, informático y periodista, ha criticado el término por ser vago y ambiguo, puesto que “abarca todo, desde falso equilibrio (noticias reales que no merecen nuestra atención), propaganda (discurso armado diseñado para apoyar a un partido sobre otro) y desinformación (información diseñada para sembrar dudas y aumentar la desconfianza en las instituciones)”³⁶. Sin duda, una crítica fundada, puesto que el término se usa para referirse igual a un rumor, a un bulo, a la “polución informativa” o a una simple noticia demagoga.

Para tratar de delimitar el concepto, la organización *First Drafts* ha diferenciado 7 tipos de información falsa³⁷: 1) Sátira o parodia, 2) Contenido engañoso, 3) Contenido impostor, 4) Contenido fabricado, 5) Conexión falsa, 6) Contexto falso y 7) Contenido manipulado.

Aunque esta clasificación pueda resultar de ayuda, no resuelve la ambigüedad del término, la proliferación de definiciones y las numerosas acepciones de cada una de ellas, por lo que el Consejo de Europa ha aportado su granito de arena a la discusión, describiendo en el informe mencionado anteriormente los tres tipos de información desordenada:

- *Dis-information*: Información falsa creada deliberadamente para dañar a una persona, grupo social, organización o país. (mentira, embuste, bulo, infundio...).
- *Mis-information*: Información falsa, no creada con la intención de provocar daño. (error).
- *Mal-information*: Información basada en la realidad, utilizada para infligir daño a una persona, organización o país. (indiscreción, inconveniencia, improcedencia...).

Las *fake news* entrarían en la primera categoría, por ser falsas y tener una manifiesta intención engañosa. Podemos resumir con todo esto, las tres características que reúnen las *fake news*:

- Falsedad.
- Propósito deliberado de dañar y engañar.
- Presentación formal con apariencia de verdad.

Disponible en: <https://rm.coe.int/information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-forresearch/168076277c>

³⁶ ZUCKERMAN, Ethan, “Stop saying Fake News, it’s not helping”, *Ethanzuckerman.com*, 30 de junio de 2017. Consultado el 11 de mayo de 2022.

³⁷ WARDLE, Claire, “Fake news, it’s complicated”, *First Draft*, 16 de febrero de 2017. Consultado el 23 de junio de 2022.

La Comisión Europea pone fin a la discusión y aporta la definición definitiva y oficial del término “desinformación” como “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”³⁸. El perjuicio público comprende amenazas contra los procesos democráticos políticos y de elaboración de políticas, así como contra la protección de la salud, el medio ambiente o la seguridad de los ciudadanos de la UE. La definición de desinformación de la Comisión no incluye la publicidad engañosa, los errores de información, la sátira y la parodia ni las noticias y los comentarios claramente identificados como partidistas. A diferencia del discurso de odio o del material terrorista, por ejemplo, la información falsa o engañosa no es ilegal de por sí³⁹.

El problema de la desinformación se ha visto incrementado exponencialmente ante la pandemia por COVID-19, en la que la rapidez, la abundancia y la universalidad de la información han alcanzado récords hasta antes desconocidos. Quizás es aquí donde mayor y más evidente es el riesgo en juego, pues la información falsa puede ser potencialmente peligrosa para la salud o incluso mortal. Así, la OMS ha llamado a esta oleada de información (ya sea verdadera o falsa) “infodemia”, como otra verdadera pandemia contra la que luchar⁴⁰.

En la Asamblea Mundial de la Salud de mayo de 2020, los Estados Miembros de la OMS aprobaron la resolución WHA 73.1⁴¹, sobre la respuesta a la COVID-19. En la resolución se reconoce que gestionar la infodemia es una parte crucial del control de la pandemia de COVID-19: se hace un llamamiento a los Estados Miembros para que proporcionen contenidos fiables sobre la COVID-19, adopten medidas para contrarrestar la información errónea y falsa, y aprovechen las tecnologías digitales en todos los aspectos de la respuesta.

³⁸ COM (2018) 236 final: *Comunicación sobre la lucha contra la desinformación en línea: un enfoque europeo*, 26 de abril de 2018.

³⁹ TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: *El impacto de la desinformación en la UE: una cuestión abordada, pero no atajada*, Informe 09/2021.

⁴⁰ Organización Panamericana de salud - Organización Mundial de la Salud: *Entender la Infodemia y la desinformación en la lucha contra la COVID 19*. https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52053/Factsheet-Infodemic_spa.pdf?sequence=16

⁴¹ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD: *Respuesta a la COVID-19, 73*.^a Asamblea Mundial de la Salud, 19 de mayo de 2020.

Un estudio realizado y publicado en 2021 por la Universidad de Navarra en colaboración con *Reuters Institute Digital News Report* (del Instituto Reuters para el Estudio del Periodismo de la Universidad de Oxford) nos revela datos interesantes sobre qué piensan los españoles acerca de la desinformación:

- El 67% de los internautas españoles muestra abierta preocupación por la desinformación en internet y afirma que estuvo expuesto a bulos relacionados con el coronavirus o con la política. Además, la preocupación aumenta progresivamente con la edad del usuario: los mayores de 65 mostraron una mayor preocupación que los jóvenes de entre 18 y 25 años.
- Sin embargo, menos preocupación no significa más confianza. Puede que a los jóvenes no les quite el sueño el problema de la desinformación, pero no por ello se fían de la información recibida. Sin duda son los reyes del escepticismo informativo, pues tan sólo un 32% de los jóvenes menores de 34 años afirma confiar de manera general en la información pública.
- Existe mayor preocupación por la desinformación que circula a través de redes sociales y *Whatsapp* (50%) que por la que se difunde a través de canales informativos (11%). Podemos afirmar por tanto que la confianza en los medios tradicionales (periódico y telediario) es mayor que la confianza en los hilos de *Twitter* o en los mensajes de *Whatsapp*.
- Las *fake news* usan como vía principal las redes sociales (28%), *Whatsapp* y similares (21%) y las *webs* y aplicaciones de noticias (20%).

Como observamos, el panorama actual de la desinformación ocupa lugar en la mente de los españoles: la gran mayoría es consciente del problema, se preocupa por ello y su confianza en los medios de comunicación, ya sean los tradicionales o los nuevos, sigue en constante descenso.

No podemos caer en el error de pensar que en el problema de la desinformación están únicamente implicados un particular que tuitea desde su casa y el otro particular que le da *like* desde la suya. La ESN 2021 habla de “actores extranjeros, tanto estatales como no estatales” y

es que verdaderamente la desinformación es un arma política y una estrategia de poder usada por las instituciones públicas y los gobiernos del mundo. Esto, por supuesto, no es nuevo, pues el origen de la propaganda es tan antiguo como el de la política misma, ahora bien, novedosos sí que son los medios empleados para ello.

Para comprender con un ejemplo tangible y cercano cómo se nos despliega el panorama actual de la desinformación, vamos a hablar de uno de los casos más famosos de desinformación impulsada y extendida por un actor estatal: Rusia. Rusia lleva usando esta “medida activa” como estrategia de influencia política desde sus épocas prerrevolucionarias, alcanzando su auge durante la Guerra Fría⁴².

La desinformación proveniente de Rusia puede dividirse en tres, según quien sea su blanco⁴³:

- Desinformación doméstica: dirigida a los propios ciudadanos rusos y que busca crear un sentimiento patriótico y antioccidental dividiendo a la sociedad en patriotas y traidores. Dentro de las ideas que propagan, está que Rusia es amenazada por el Occidente hegemónico (la UE, EEUU y la OTAN); el gobierno de Ucrania es “fascista” y por lo tanto era necesario anexionar Crimea y apoyar a los rebeldes prorrusos en Donbás, para proteger a los compatriotas; y que en algunas repúblicas post-soviéticas la seguridad física y los derechos humanos de los rusos no están garantizados.
- Desinformación para los vecinos: dirigida a las repúblicas ex-soviéticas. Su objetivo es disuadirles de estrechar lazos con la UE y con la OTAN. La UE se presenta como una institución obsoleta al borde del colapso incapaz de ponerse de acuerdo para solucionar sus crisis y para tomar decisiones contundentes y eficaces. La OTAN se presenta como la organización enemiga que puede provocar la Tercera Guerra Mundial por su afán de expandirse hacia las fronteras de Rusia. La inseguridad que sufren las comunidades prorrusas sería motivo suficiente para justificar la intervención militar o la anexión de territorios, como pasó con Crimea y sucede ahora con el resto de Ucrania.

⁴² SHUKMAN, Harold, *The Blackwell Encyclopedia of the Russian Revolution*, Blackwell, Oxford Londres, 1988, p. 152.

⁴³ MILOSEVICH-JUARISTI, Mira, “El poder de la influencia rusa: la desinformación”, *Análisis del Real Instituto*, nº 7/2017, 20 de enero de 2017, pp. 3-5.

- Desinformación como un “punto de vista alternativo”: dirigida a los ciudadanos de los países occidentales. Su objetivo es propiciar una percepción distorsionada de la situación política en los países occidentales y de los sucesos actuales, debilitar y desacreditar las instituciones democráticas y la OTAN, tratando de profundizar en la desunión de los países miembros de la UE para suavizar o cancelar las sanciones impuestas a Rusia por su intervención militar en Ucrania.

Como vemos, la desinformación es un tema de extrema actualidad y un reto para todas las sociedades y gobiernos del mundo. Con la “democratización” de la información ahora todo el mundo lleva una enciclopedia, un diccionario, un abanico de estudios científicos y testimonios de expertos en el bolsillo, lo que provoca en el dueño del móvil una falsa creencia de sabiduría y una enfermedad crónica de “sabelotodismo”. Se ha identificado erróneamente información y conocimiento cuando lo que existe realmente es un déficit de conocimiento y un superávit de información.

Con esto, sin embargo, no consideramos que la información deba reservarse para los “sabios” y los “expertos”. La UE pide a sus ciudadanos que se informen solamente a partir de “fuentes autorizadas”⁴⁴, pero aquí nos preguntamos, ¿es que acaso “autorizado” es sinónimo de Verdad? ¿Es que algo sea “oficial” implica necesariamente su veracidad? ¿Es que la información no-oficial es siempre falsa? ¿No es posible que “desde arriba” se quieran silenciar pruebas, hechos y opiniones honestas y fundadas por no concordar con la narrativa autorizada y oficial?

Nadie niega la inmoralidad de la mentira (o por lo menos hasta hace poco nadie lo negaba). Luchar contra la mentira y defender la Verdad es justo, legítimo y moral. Pero las mentiras deben combatirse siempre, cuando llegan desde abajo (un usuario de *twitter* desde su salón) pero también cuando llegan desde arriba (La OMS, las instituciones europeas, el Kremlin, la Moncloa...).

⁴⁴ COMISIÓN EUROPEA: *Lucha contra la desinformación*. https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/fighting-disinformation_es Consultado el 14 de mayo de 2022.

2. Reacción y respuesta jurídica a la desinformación

2.1. Respuesta y reacciones de España.

El enfoque predominante por el que ha optado España en la lucha contra la desinformación es el de defensa⁴⁵.

Ya la ESN de 2017 algo adelantó sobre el problema de la desinformación. Dentro de la amenaza de los conflictos armados, el Consejo de Seguridad Nacional señaló que las armas “se combinan con la letalidad funcional de ciberataques y acciones de influencia y desinformación” y que “estas acciones, perpetradas tanto por actores estatales como no-estatales, tienen por objeto la movilización de la opinión y la desestabilización política”. Además, “la utilización del ciberespacio como medio para la realización de actividades ilícitas, acciones de desinformación, propaganda (...) entre otras, impacta en la Seguridad Nacional”⁴⁶.

En febrero de 2019, el Centro Criptológico Nacional publicó su informe *Desinformación en el ciberespacio*⁴⁷. A lo largo de las 30 páginas del informe, se explican los riesgos y amenazas que tiene la desinformación para España, la metodología y los elementos clave de las campañas de desinformación. Para concluir, no se plantean medidas legales o jurídicas, sino que se apela a los ciudadanos y a su responsabilidad individual para la lucha contra las *fake news*, para lo cual se realizan recomendaciones: pensamiento crítico y cabeza fría, comprobación de las fuentes, atención a los contenidos patrocinados, cuidado con las cuentas *bots* (programa automático que simula el comportamiento humano en las redes sociales) y las medias-verdades, entre otras.

El 13 de marzo de 2019 la Comisión mixta de Seguridad Nacional del Congreso de los Diputados creó una ponencia para el estudio de diversas cuestiones relativas a la ciberseguridad

⁴⁵ BADILLO, Ángel, “La sociedad de la desinformación: propaganda, «fake news» y la nueva geopolítica de la información”, ob cit., p. 29.

⁴⁶ GOBIERNO DE ESPAÑA: *Estrategia de Seguridad Nacional 2017*.

⁴⁷ CCN-CERT: “Desinformación en el ciberespacio”, *CCN-CERT BP/13*, 2019, Centro Criptológico Nacional, Ministerio de Defensa. <https://www.ccn-cert.cni.es/informes/informes-ccn-cert-publicos/3552-ccn-cert-bp-13-desinformacionen-el-ciberespacio-1/file.html>

en España⁴⁸. Hubo muchas y diversas intervenciones, entre ellas la del Director del Gabinete del Presidente del Gobierno y Secretario del Consejo de Seguridad Nacional (Sr. Moragas Sánchez) y el Director Operativo del Departamento de Seguridad Nacional (Sr. Castellón Moreno). Entre las conclusiones del informe, destacamos:

- “La ciberseguridad se convierte en uno de los pilares de cualquier política de Seguridad Nacional que pretenda proteger los derechos fundamentales y libertades públicas, así como el bienestar económico de los ciudadanos” y que esta tarea no solo corresponde a los poderes públicos, sino que hace falta un enfoque holístico que implique a toda la sociedad para evitar que haya actores que utilicen el ciberespacio para cometer crímenes, desestabilizar o desinformar.
- Durante los trabajos de la Ponencia se han identificado diferentes ámbitos en los cuales hay que incidir si se quieren afrontar con éxito los retos que plantea la seguridad en la red: (1) regulación para cubrir lagunas jurídicas, potenciando el consenso y participando en los acuerdos a los que se llegue en las organizaciones internacionales de las que España es parte. (2) adopción de normas nacionales que doten de seguridad jurídica a las actuaciones en el ciberespacio y (3) tipificación en el Código Penal de delitos relacionados con la ciberseguridad, como la suplantación de identidad en redes (conducta típica en los creadores de *fake news*).
- Todos los esfuerzos que se lleven a cabo para mejorar el nivel de ciberseguridad en España necesitan de la colaboración público-privada. Es necesaria la implicación de la sociedad civil, de las empresas privadas y de las instituciones públicas. Esto nos recuerda a la “colaboración privada” enunciada en el art 7 LSN.

Apenas dos días después, el 15 de marzo de 2019, el Gobierno creó una Comisión Permanente interministerial contra la Desinformación, dirigida por el Departamento de Seguridad Nacional, que tiene como cometido abordar el problema de la desinformación según el Plan de Acción Contra la Desinformación de 2018 de la Unión Europea.

⁴⁸ BOCG (2019) Boletín Oficial de las Cortes Generales, XII Legislatura, Serie A: Actividades Parlamentarias, Madrid: Congreso de los Diputados Serie A, nº. 277). https://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CORT/BOCG/A/BOCG-12-CG-A-277.PDF

El 12 de abril de 2019 el Consejo de Seguridad Nacional aprobó la Estrategia Nacional de Ciberseguridad⁴⁹, que incluyó las campañas de desinformación dentro de las amenazas híbridas a las que se enfrenta España en la materia. Entre sus líneas de acción se encuentra la de “promover una cultura de ciberseguridad” para lo cual se impulsará “el espíritu crítico en favor de una información veraz y de calidad y que contribuya a la identificación de las noticias falsas y la desinformación”.

Con la finalidad de dar cumplimiento a los requerimientos establecidos por la Unión Europea e implementar a nivel nacional las políticas y estrategias promulgadas en el ámbito de la lucha contra la desinformación, el Consejo de Seguridad Nacional aprobó el 6 de octubre de 2020 el Procedimiento de actuación frente a la Desinformación, que fue publicado en el BOE el 5 de noviembre⁵⁰. El procedimiento no trata de hacer frente a las *fake news*, ni adentrarse en el debate político, sino que establece los instrumentos necesarios para participar en los mecanismos que la Unión Europea ha puesto a disposición de los Estados miembros para reforzar las capacidades de respuestas coordinadas y conjuntas a las campañas de desinformación e influencia. En este ámbito, destaca la participación activa de España en el mecanismo de la RAS (explicado en el siguiente apartado) y en la red europea de procesos electorales⁵¹. El Procedimiento señala las autoridades responsables implicadas en la lucha contra la desinformación, que son el Consejo de Seguridad Nacional, el Comité de Situación, la Secretaría de Estado de Comunicación, la Comisión Permanente contra la desinformación y las autoridades públicas competentes, así como los propios medios de comunicación, el sector privado y la sociedad civil. Este Procedimiento no ha sido ajeno a controversia, como veremos más adelante.

Debemos hablar también de la ESN 2021, cuya principal innovación respecto de la anterior de 2017 es la inclusión de las campañas de desinformación en el mapa de riesgos. El Consejo de Seguridad Nacional afirma que dichas campañas tienen una repercusión trascendental en la

⁴⁹ Orden PCI/487/2019, de 26 de abril, por la que se publica la Estrategia Nacional de Ciberseguridad 2019.

⁵⁰ BOE-A-2020-13663: 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. BOE nº. 292, de 5 de noviembre de 2020.

⁵¹ *Procedimiento de Actuación Contra la Desinformación*. DSN. Consultado el 14 de mayo de 2022 <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/procedimiento-actuaci%C3%B3n-contra-desinformaci%C3%B3n>

Seguridad Nacional y que suponen un grave peligro, especialmente para las campañas electorales. El ámbito cognitivo se considera ahora como uno de los ámbitos en los que se puede ejercer influencia, sumándose a los ámbitos físicos tradicionales (terrestre, marítimo y aéreo) y que por tanto debe ser protegido y defendido. La lucha contra la desinformación “requiere hacer un uso sistemático de la detección, alerta temprana y notificación, así como la coordinación de la respuesta, siempre en línea con las pautas y el trabajo desarrollado en el seno de la Unión Europea”.

Por último, debemos incluir el recién creado Foro contra las campañas de desinformación en el ámbito de la Seguridad Nacional, aprobado por la Orden PCM/541/2022, de 10 de junio de este mismo año, como un “espacio de colaboración público-privada, en el que se recomienden iniciativas para fomentar el conocimiento de la amenaza de las campañas de desinformación y la realización de actividades conjuntas y participativas”.

2.2- Respuesta y reacciones de la UE

La UE despertó al problema de la desinformación hace pocos años, en concreto a raíz de la adhesión de Crimea a Rusia en 2014⁵², así como de los hechos que lo precedieron y siguieron.

El Consejo Europeo celebró una cumbre el 19 y 20 de marzo de 2015⁵³ para abordar la necesidad de contrarrestar las campañas de desinformación provenientes de Rusia. Como solución, encargó a la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad un plan de acción sobre comunicación estratégica, lo que acabó dando lugar a la *East StratCom Task Force* o en castellano, Grupo de Trabajo de *East StratCom*.

Este *Task Force* forma parte de la División de Comunicación Estratégica y Análisis de la Información (AFFGEN.7) del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y no es la única

⁵² BADILLO, Ángel, ob. cit., p. 25.

⁵³ EUCO 11/15 Conclusiones del Consejo Europeo de 19 de marzo de 2015. <https://www.consilium.europa.eu/media/21872/st00011es15.pdf>

que existe. En 2017 se crearon otras dos *StratCom*, una para los Balcanes Occidentales y otra para la zona Meridional. El Grupo de trabajo *East StratCom* tiene tres objetivos⁵⁴:

- La comunicación y promoción efectiva de las políticas de la UE hacia la Vecindad del Este (Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania).
- El fortalecimiento del entorno general de los medios en la vecindad oriental y en los Estados miembros de la UE, incluido el apoyo a la libertad de los medios y el fortalecimiento de los medios independientes.
- La mejora de la capacidad de la UE para prever, abordar y responder a las actividades de desinformación por parte de agentes externos.

Al final de 2017, la Comisión creó un grupo de expertos de alto nivel encargado de asesorar sobre la lucha contra la desinformación. El grupo presentó su informe en marzo de 2018⁵⁵, en el que se asentaron las bases para la “Comunicación de la Comisión sobre la lucha contra la desinformación en línea: un enfoque europeo”. En ella se expresaron los objetivos globales que deben orientar la lucha contra la desinformación y las medidas específicas que tomará la Comisión.

El Consejo Europeo, en sus conclusiones de 28 de junio de 2018⁵⁶, encomendó a la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y a la Comisión Europea la tarea de presentar, antes de diciembre de 2018, en cooperación con los Estados miembros y en línea con las Conclusiones del Consejo Europeo de marzo de 2015, un Plan de Acción para una respuesta coordinada contra la desinformación (Plan de Acción de la UE a partir de ahora), el cual fue presentado el 5 de diciembre y aprobado en el Consejo Europeo de los días 13 y 14 de diciembre de 2018⁵⁷.

⁵⁴ EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION: *Questions and Answers about the East StratCom Task Force*, EEAS Website. Consultado el 16 de mayo de 2022 https://www.eeas.europa.eu/eeas/questions-and-answers-about-east-stratcom-task-force_en#11232

⁵⁵ COM (2018) 236 final: Comunicación sobre la lucha contra la desinformación en línea: un enfoque europeo. 26 de abril de 2018.

⁵⁶ EUCO 9/18 Conclusiones del Consejo Europeo de 28 de junio de 2018. <https://www.consilium.europa.eu/media/35940/28-euco-final-conclusions-es.pdf>

⁵⁷ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN: *La lucha contra la desinformación*. Consultado el 16 de mayo de 2022 <https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Paginas/LaLuchaContraLaDesinformacion.aspx>

En el Plan de Acción de la UE se establecen diez acciones específicas, basadas en cuatro pilares:

Pilar I: Mejora de la capacidad de las instituciones de la Unión para detectar, analizar y exponer la desinformación.

1. Reforzar los grupos de trabajo sobre comunicación estratégica y las delegaciones de la Unión a través de recursos adicionales (humanos y financieros) para detectar, analizar y exponer las actividades de desinformación.
2. Revisar los mandatos de los grupos de trabajo sobre comunicación estratégica para los Balcanes Occidentales y los países del sur.

Pilar II: Refuerzo de las respuestas coordinadas y conjuntas a la desinformación.

3. Crear, a más tardar en marzo de 2019, un sistema de alerta rápida (RAS) entre los Estados miembros y las instituciones de la Unión, en estrecha colaboración con otras redes existentes (como la OTAN y el G7).
4. Intensificar los esfuerzos de comunicación antes de la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo de 2019.
5. Reforzar las comunicaciones estratégicas en la vecindad europea.

Pilar III: Movilización del sector privado para combatir la desinformación.

6. Llevar a cabo un seguimiento estrecho y continuo de la aplicación del Código de buenas prácticas para combatir la desinformación e impulsar su aplicación rápida y efectiva, procediendo a una evaluación exhaustiva al cabo de doce meses.

Pilar IV: Aumento de la sensibilización y la capacidad de respuesta de la sociedad.

7. Organizar, en cooperación con los Estados miembros, campañas específicas para aumentar la sensibilización sobre los efectos negativos de la desinformación y apoyar la labor de los medios de comunicación independientes y el periodismo de calidad.
8. Los Estados deberían apoyar la creación de equipos de verificadores de datos e investigadores independientes multidisciplinarios con objeto de detectar y exponer las campañas de desinformación.

9. Promover la alfabetización mediática, especialmente a través de la semana de la alfabetización mediática (marzo de 2019) y la rápida aplicación de las disposiciones de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual que aborda esta materia.
10. Garantizar la aplicación efectiva del conjunto de medidas concebidas para garantizar unas elecciones europeas libres y justas, en particular de la Recomen.

De su contenido destaca, por su calado práctico, la acción nº 3, materializada en marzo de 2019 con la creación del Sistema de Alerta Rápida (RAS) con puntos de contacto nacionales para alertar instantáneamente sobre campañas de desinformación a través de una infraestructura tecnológica específica y para intercambiar información entre los Estados Miembros y la Unión. Este Sistema asegura la necesaria coordinación entre los socios europeos y facilita tanto la monitorización de las redes para detectar campañas y acciones de desinformación como, eventualmente, el diseño de respuestas comunes cuando resulte necesario.

2.3- Respuesta y reacciones de la OTAN

La Alianza Transatlántica ha planteado su estrategia en torno a dos pilares fundamentales: (1) la comprensión del entorno informativo y (2) el compromiso proactivo con las audiencias. El primero se cumple con seguimiento, supervisión y análisis de la información que llega y que sale de la OTAN. El segundo se cumple incorporando los conocimientos y estrategias obtenidas con el primer pilar: una vez visto lo que funciona, lo que no funciona y el impacto de las actividades de información, se pueden adaptar las comunicaciones estratégicas de la OTAN allí donde resulte más eficaz para contrarrestar la desinformación⁵⁸.

Como parte de su lucha proactiva contra la desinformación, la OTAN ha asumido una amplia gama de compromisos con los medios de comunicación y la diplomacia pública, incluidas declaraciones, refutaciones y correcciones a través de su web *Setting the record straight*, que expone, desacredita y desmiente las noticias falsas, los bulos y los mitos propagados por actores estatales sobre todo (como no, hablamos de Rusia).

⁵⁸ BRAZE, Baiba, "La OTAN y la nueva agenda de desinformación de Rusia", *Cuadernos de Estrategia*, nº 211, 2022, pp. 71-84.

3. Análisis de la constitucionalidad de las medidas restrictivas de la información.

3.1. La Verdad y la veracidad ¿Derecho a ellas?

«¿Tu verdad? No, la Verdad,
y ven conmigo a buscarla.
La tuya, guárdatela».

(Antonio Machado. *Proverbios y cantares*)

La “Verdad” ha sido uno de los grandes dilemas filosóficos a lo largo de la historia, es la piedra angular de todas las religiones del mundo y también un arma estratégica de cualquier corriente política. Estar en posesión de la Verdad significa tener razón y que el contrario miente o que de buena fe defiende una falsa verdad, significa que la realidad es efectivamente cómo yo creo y afirmo, significa estar en el “lado correcto de la historia” (*The right side of history* que tanto le gustaba abanderar a Barack Obama, aunque dudo que él estuviera en posesión de la Verdad). La “búsqueda de la Verdad” se propugna a menudo como uno de los propósitos del hombre, una gesta moral e incansable que debe guiar nuestra conducta hasta el fin de nuestros días. Sin duda, un ideal loable y legítimo.

Esta “Verdad” a la que acabamos de referirnos es la Verdad Absoluta, la Verdad impermeable al tiempo y al espacio, la Verdad inmutable, que es constante e igual para todos pues deriva de la propia naturaleza humana (y para el católico, es revelada también por Dios). Junto a ella existen las verdades subjetivas (nótese, “v” en minúscula) de menor entidad, relativas, flexibles, porque derivan de las opiniones y gustos particulares del hombre.

Existe “la Verdad” y “mi opinión”, no existe “mi Verdad”. La Verdad no es relativa (es más, la proposición “la Verdad es relativa” se refuta a sí misma pues si todo es relativo, también lo es esta afirmación, pudiendo así existir Verdades absolutas), las opiniones sí son relativas. Realidad hay una, la opinión que cada uno tenga de ella es soberanía propia. Sin embargo, la línea entre realidad y opinión se ha difuminado. Hoy es evidente que se confunden realidad y opinión, creyendo firmemente que lo segundo es lo primero. Esta idea de Verdad absoluta y objetiva ha impregnado las sociedades cristianas y es crucial para frenar la decadencia y evitar el colapso inminente (y a este paso, inevitable) de la civilización occidental. No parece, sin embargo, que haya tendencias de cambio lo suficientemente fuertes para ello.

Con esto, ahora nos preguntamos si en el contexto en el que nos movemos existen Verdades u opiniones. ¿Existe la Verdad absoluta en política o en economía o son todo opiniones y puntos de vista? ¿Está siempre la UE en el “lado correcto de la historia”? ¿Acaso Rusia propugna siempre falsas verdades? Aquí entramos en un debate interesante: si se supone, a los ojos posmodernistas del mundo actual, que cada uno tiene su verdad ¿Por qué tanta lucha contra la desinformación entonces? ¿No es acaso, la verdad del otro? ¿Su realidad?

Sólo es posible defender la información verdadera si estamos de acuerdo en que la realidad es la que es independientemente de nuestro punto de vista. Immanuel Kant entendía la Verdad como la adecuación de la proposición con el objeto⁵⁹ Esta definición de Verdad es quizás la que más corresponde al contexto que estamos tratando en el presente trabajo: la Verdad es conformidad entre una afirmación y la realidad a la que se refiere dicha afirmación. Información verdadera es conformidad entre los datos compartidos y la realidad de la que se informa. La desinformación es una discordancia entre esas dos cosas.

¿Existe el derecho a la Verdad? En el Derecho Penal existe el derecho a la verdad, la justicia y la reparación, como un derecho que corresponde a las víctimas de cualquier procedimiento penal, vinculado a la tutela judicial efectiva del art 24 CE y a la igualdad y dignidad de la persona de la víctima, art. 10 CE. Así lo ha reconocido la ONU⁶⁰ y el TEDH, como un derecho procesal que obliga positivamente a los Estados a realizar la adecuada investigación de las circunstancias de una violación de los Derechos del CEDH. Esta no es, sin embargo, la Verdad a la que nos referimos aquí.

La Constitución Española reconoce en su art 20.1 d) el derecho a comunicar y recibir una información veraz. No habla de información verdadera, sino de información veraz. La verdad es una cualidad del entendimiento (adecuación de lo que uno afirma con la realidad) y la veracidad una cualidad de la voluntad (amor a la Verdad y diligencia para serle fiel). El diccionario panhispánico del español jurídico dice que la veracidad “no se identifica con la verdad material ni con una realidad incontrovertible, sino que sólo obliga a (...) hacer cumplir

⁵⁹ STRAULINO TORRE, Stéfano. “Definición de verdad y criterios de verdad en Kant”, *Con Textos Kantianos. International Journal of Philosophy*, n. 11, jun. 2020, pp. 134. Consultado el 14 de julio de 2022. Disponible en: <https://www.con-textoskantianos.net/index.php/revista/article/view/475/803>

⁶⁰ Resolución 9/11 de la Asamblea General de la ONU “El derecho a la verdad” A/HRC/12/19 de 21 de agosto de 2021. Disponible en: https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/12session/A-HRC-12-19_sp.pdf

al informador un deber específico de diligencia en la búsqueda de la verdad de la noticia y en la comprobación de la información difundida”. Como observamos, la veracidad no es identificación con la realidad única, como sí decíamos de la Verdad. La veracidad no apela a la dimensión objetiva de la información (los datos que se comparten) sino a la dimensión subjetiva (la actitud diligente del informador).

El art 20.1 d) CE reconoce un derecho a la veracidad, no a la verdad. La obligación para los informadores es de únicamente veracidad, puesto que “de imponerse «la verdad» como condición para el reconocimiento del derecho, la única garantía de la seguridad jurídica sería el silencio” (STC 6/1988, FJ 5). El deber de veracidad debe entenderse cumplido cuando el informador ha desplegado la debida diligencia y transmita como hechos lo que haya sido objeto de previo contraste con datos objetivos (STC 52/1996, FJ 2). La veracidad, además, no supone informar de manera neutral y objetiva, pues “en la práctica es frecuente y normal que en la información se incluyan elementos valorativos que no llegan a desnaturalizar el derecho a la información (...) no siendo, por ello, exigible que las informaciones difundidas por los medios de comunicación social, que no se limitan al simple comunicado de noticias, sean neutrales o estrictamente objetivas” (STC 172/1990, FJ 3). La intención del informador es ajena a su diligencia por lo que “no es canon de veracidad la intención de quien informa, sino su diligencia, de manera que la forma de narrar y enfocar la noticia no tiene que ver propiamente con el juicio de la veracidad de la información” (STC 29/2009, FJ 4). Por lo tanto, una interpretación democrática del requisito de veracidad permite que haya diversas interpretaciones de una misma realidad.

Concluimos este apartado y reflexión, a modo de resumen:

- Existe la Verdad absoluta, aunque la actual y preponderante corriente filosófica aboga por el relativismo, la “verdad” personal y la opinión por encima de la realidad. Los hechos son lo que son, independientemente de lo que uno crea o piense sobre ellos. En palabras de Antonio Machado una vez más, “La verdad es lo que es, y sigue siendo verdad, aunque se piense al revés”.
- Verdad y veracidad no son lo mismo. No existe un derecho a la información verdadera, sí existe un derecho a la información veraz.

- La veracidad es la actitud diligente del informador, que consiste en contrastar la verosimilitud de su noticia con datos objetivos antes de su publicación. La veracidad no impide que el informador tiña la noticia con sus juicios valorativos o su enfoque personal.
- Las *fake news* vulneran el derecho a recibir información veraz.

3.2. Fake news, libertad de expresión y derecho a la información veraz.

«Libertad de expresión es decir lo que la gente no quiere oír».

(George Orwell)

La libertad de información está intrínsecamente unida a otras libertades, como pueden ser la libertad de pensamiento, la libertad religiosa, la de imprenta y, sobre todo, la libertad de expresión. La vinculación con esta última es especialmente profunda, pues su concreción es idéntica, es decir, ambas libertades se ejercen de igual manera: con una comunicación pública y libre, garantizando la prohibición de cualquier tipo de injerencia, censura o condicionamiento.

Cuando hablamos de libertad de expresión y libertad de información existen tres posturas doctrinales: (1) los que niegan la existencia de dos derechos distintos, pues los consideran distintas manifestaciones de una misma libertad, (2) los que consideran que la libertad de información es una faceta de la libertad de expresión pero que merece estudio científico autónomo y (3) los que argumentan que son dos derechos diferentes y separados⁶¹.

El art 20. 1 CE reconoce y protege los derechos:

- a. A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción.
- b. A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica.
- c. A la libertad de cátedra.
- d. A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión.

La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.

⁶¹ BUSTOS GISBERT, Rafael, "El concepto de libertad de información a partir de su distinción de la libertad de expresión", *Revista de Estudios Políticos*, nº 85, 1994, p. 262.

Para los defensores de la primera postura doctrinal (Fernández Miranda y Campoamor, T. Quadra-Salcedo y Fernández del Castillo⁶²): este artículo sólo enumera distintas manifestaciones de un mismo derecho a expresarse libremente, los distintos apartados son tan solo una aclaración y una manifestación de la gran riqueza y amplitud del derecho. Este argumento es merecedor de crítica, puesto que no corresponde al texto constitucional el desarrollo y aclaración de los derechos que enuncia, tarea que corresponde a su intérprete.

Aquí nos acogemos al tercer punto de vista: la libertad de expresión y la libertad de información son dos derechos distintos referidos a una misma realidad práctica, la comunicación. No tendría sentido hablar de colisión entre ambos si fueran el mismo derecho. Así lo considera también el Tribunal Constitucional: “la Constitución consagra el derecho «a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión» estableciendo un tipo de derecho fundamental diverso del que consiste en expresar y difundir pensamientos, ideas y opiniones, en aras del interés colectivo en el conocimiento de hechos” (STC 105/1983, FJ 11).

La libertad de expresión es la exteriorización o materialización de la libertad de conciencia y, por lo tanto, pertenece a la esfera personalísima del individuo. El derecho a comunicar información veraz tiene, por el contrario, una nota de colectividad, pues se refiere al conjunto de la sociedad como emisora y receptora de información. Además, la libertad de expresión es exactamente esto, un derecho-libertad, que se ejerce de manera activa por su titular. Por el contrario, el derecho a recibir información veraz se configura más como una prestación que como una libertad, pues su titular lo ejerce de manera pasiva, es el Estado el que garantiza la información veraz y el individuo el mero espectador de ésta. Por último, podemos señalar como tercera diferencia entre ambos, que el primero se refiere a opiniones, ideas y valores, frente al segundo, que tiene por objeto hechos y datos ciertos⁶³.

La distinción entre comunicación y libertad de expresión es propia de textos constitucionales recientes, y quizás la especificación de recibir información es una redundancia (pues no hay

⁶² BUSTOS GISBERT, Rafael, ob. cit, p.262.

⁶³ ALVARADO CARNERO, Lucía y DIAZ RAMOS, Valeria Milagros: “Libertad de expresión y derecho a la información veraz: Propuesta para limitar las *fake news* en *facebook*”, *Trabajo de Investigación para el bachillerato (TIB) Universidad Católica San Pablo* 2020, p. 10.

comunicación sin receptor) pero así se amplía al máximo el conjunto de los legitimados para impugnar cualquier perturbación de la libre comunicación social (STC 211/80, FJ 4).

La diferencia de objeto entre ambos derechos no es sencilla de hacer en la práctica. La transmisión de hechos y datos ciertos (las noticias) casi nunca es neutral y objetiva, sino que se tiñe del enfoque ideológico y del matiz personal del autor. Así, ¿en cuál de los dos objetos podríamos incluir las *fake news*? No podemos decir que sean meras opiniones o juicios de valor, pero tampoco podemos afirmar que sean noticias en toda regla, neutrales y objetivas.

Nos encontramos por tanto en tierra de nadie: un fenómeno que algunos podrían amparar en la libertad de expresión y que otros lo condenan por existir el valor jurídico de veracidad en la información como límite a la comunicación.

3.3. Medidas de control y restricción de la desinformación: ¿*Fact-Checkers* o censura?

*«Una prensa libre puede ser buena o mala, pero sin libertad,
la prensa nunca será otra cosa que mala».*
(Albert Camus)

Una de las principales medidas de control de la desinformación es el *fact checking* originado en EEUU, llamado verificación de información en España. La verificación de los datos comunicados se ha entendido siempre como una labor propia del periodista, incluida dentro de la actitud diligente que le impone la obligación de veracidad en su información. Sin embargo, los *fact checkers* ya no son los propios periodistas o sus plataformas, sino que ahora los verificadores son agentes externos, ajenos al autor, normalmente a través de páginas web especializadas, secciones de periódicos destinadas concretamente a eso o incluso plataformas oficiales de las instituciones⁶⁴. La controversia que suscita el *fact checking* está justificada. Retirar y prohibir información por ser considerada dañina, perjudicial y contraria a una “verdad oficial” es inequívocamente censura, que sabemos es inconcebible en una sociedad democrática que abandera con orgullo la libertad y el pluralismo.

⁶⁴ LÓPEZ PAN, Fernando; RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Jorge Miguel, “El Fact Checking en España. Plataformas, prácticas y rasgos distintivos”, *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, nº 26(3), 1045-1065, 2020.

El art 20.2 CE prohíbe expresamente la censura previa, refiriéndose a los derechos del apartado anterior. En esta misma línea, el 25 de noviembre de 2020 el Parlamento Europeo publicó una Resolución sobre el refuerzo de la libertad de los medios de comunicación: protección de los periodistas en Europa, discurso del odio, desinformación y papel de las plataformas⁶⁵ que afirma que “las plataformas en línea no pueden ni deben convertirse en órganos de censura privados y la eliminación de contenidos ilícitos por parte de dichas plataformas ha de estar sujeta en todo momento a garantías, como el control de las autoridades jurisdiccionales de los Estados miembros, a fin de proteger la libertad de expresión, incluida la libertad artística, el derecho a una información libre e independiente y los derechos fundamentales de los ciudadanos en general”. En ningún caso se podrán adoptar medidas que conduzcan al monopolio o la concentración públicas de las fuentes de información y retirar contenidos en línea sin contar con una orden judicial que determine su carácter ilegal repercute gravemente sobre las libertades de expresión y de información.

La TEDH ha afirmado reiteradas veces que “la libertad de expresión vale no sólo para la difusión de ideas u opiniones «acogidas con favor o consideradas inofensivas o indiferentes, sino también para aquellas que contrarían, chocan o inquietan al Estado o a una parte cualquiera de la población»”⁶⁶. Este “inquietar del Estado” nos recuerda a las amenazas híbridas en materia de Seguridad Nacional, pues lo que hacen, en definitiva, es inquietar al Estado⁶⁷. En esta misma línea, el TC ha afirmado que “no cualquier mensaje inaceptable o que ocasiona el normal rechazo de la inmensa mayoría de la ciudadanía ha de ser tratado como delictivo por el hecho de no hallar cobertura bajo la libertad de expresión” (STS 31/2017, FJ 2).

Con esto, podemos afirmar que los tribunales de España y de Europa (y el resto del mundo democrático también) defienden la libre circulación de información sin que los Estados y los poderes públicos puedan realizar actividades de control, restricción y selección de la información comunicada. No puede existir, en definitiva, un Ministerio de la Verdad, como predijo Orwell en su obra 1984, que alegue poseer la verdad y sabiduría absoluta y que a través

⁶⁵ Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de noviembre de 2020, sobre el refuerzo de la libertad de los medios de comunicación: protección de los periodistas en Europa, discurso del odio, desinformación y papel de las plataformas (2020/2009(INI)).

⁶⁶ STEDH Haes y Gijssels contra Bélgica, 24 de febrero de 1997, § 46.

⁶⁷ PERALTA GUTIERREZ, Alfonso: “La verdad no justifica la censura. El juicio comparado de derechos en materia de desinformación, seguridad nacional y libertad de expresión” *Diario La Ley*, ISSN 1989-6913, Nº 9772, 2021.

del *fact checking* ejerza una evidente censura de ideas y opiniones. Si no se puede combatir la desinformación a través del *fact checking*, ¿cómo podemos hacerlo? La Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos en el caso *United States v. Alvarez* (2012) trató de dar respuesta a ese interrogante “el remedio para el discurso que es falso es el discurso que es verdadero. Este es el curso ordinario en una sociedad democrática. La respuesta para lo irracional es lo racional, para lo desinformado es lo ilustrado, para la mentira flagrante, la simple verdad”.

Nos queda quizás una última duda referente al *fact checking* que no ejercen los poderes públicos, sino que ejercen empresas privadas como *Facebook* o *Twitter* ¿Es lícito que estas empresas privadas ejerzan censura? La realidad es que sí lo hacen: Donald Trump, por ejemplo, lleva suspendido de *Twitter* desde los últimos días de su legislatura. Esta pregunta da para un debate muy intenso que queda fuera del alcance de este trabajo. La respuesta a esta realidad ha sido la creación de nuevos medios de comunicación libres de censura, cómo es *Telegram*, al que los usuarios de ideologías minoritarias y despreciadas acuden a intercambiar libremente ideas y opiniones.

4. La desinformación en el marco de las atribuciones de la seguridad nacional. ¿Extralimitación funcional?

Acabamos de ver la respuesta jurídica a la desinformación que ha dado España hasta la fecha. Recordamos que el Consejo de Seguridad Nacional aprobó el Procedimiento de actuación contra la desinformación⁶⁸, cuyos órganos ejecutores son, entre otros, el propio Consejo de Seguridad Nacional, el Comité de Situación y la Comisión permanente contra la desinformación. Si a esto añadimos su inclusión como amenaza en las últimas ESN, es evidente que la desinformación está estrechamente vinculada a la Seguridad Nacional (o al menos, así lo han querido el Legislativo y el Ejecutivo).

Esto no es exclusivo de España. En el art. 10 del CEDH se reconoce el derecho de libertad de expresión y de comunicación de ideas y opiniones. Estas libertades, sin embargo, no son absolutas, el segundo apartado del artículo establece que podrán ser sometidas a “ciertas

⁶⁸ 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.

formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas por la ley” que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional.

Deducimos de este precepto que la seguridad nacional actúa como límite jurídico a la libertad de expresión y de información. Así, en nombre de la Seguridad Nacional y para evitar situaciones que la puedan amenazar, podrían justificarse condiciones o restricciones a las dos libertades en cuestión. ¿Es esto posible en nuestro Ordenamiento Jurídico?

Comenzamos apuntando que la libertad de expresión y la libertad de comunicar información veraz se reconocen en el art 20 CE, dentro de la Sección 1ª del Capítulo II bajo el rótulo “Derechos fundamentales y libertades públicas”. Por incluirse en esta sección, estos derechos gozan de las máximas garantías y de la más alta protección jurídica: sólo podrán ser desarrollados por Ley Orgánica que respete su contenido esencial, cualquier ciudadano podrá solicitar la tutela de estos derechos ante los tribunales ordinarios por un procedimiento especial caracterizado por los principios de preferencia y sumariedad y además se podrá acudir al Tribunal Constitucional para solicitar su amparo.

Los derechos fundamentales, en su concepción original, son los que se ejercen frente a los poderes públicos, pero no tienen carácter absoluto, es decir, pueden ser restringidos por medio de la ley, siempre que ello responda a un fin de interés general, y los requisitos y el alcance de la restricción estén suficientemente precisados en la ley y respeten el principio de proporcionalidad (STC 76/2019, FJ 5). Nos encontramos, por tanto, ante dos requisitos fundamentales: (1) Que la restricción se contemple en una ley orgánica y (2) que la restricción sea proporcional a los fines de interés general que persigue.

El art 23.3 LSN dice que “La situación de interés para la Seguridad Nacional se afrontará con los poderes y medios ordinarios de las distintas Administraciones Públicas y en ningún caso podrá implicar la suspensión de los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos”. La LSN expresamente prohíbe la suspensión de derechos fundamentales, aunque no dice nada de restricción o limitación de los mismos. Pero como acabamos de decir, la restricción de la libertad de información debe contemplarse en una ley orgánica, perfilando perfectamente la limitación que se contempla, justificándola, cumpliendo el requisito de proporcionalidad y necesidad para el fin de interés general que persigue. La LSN ni es orgánica, ni contempla en ningún momento esa restricción de los derechos del art 20 CE, por lo que en

ningún caso la declaración de situación de interés para la Seguridad Nacional podrá comportar una restricción de los derechos fundamentales a la libertad de expresión y a la libertad de información. Esto mismo argumentó la Federación de Asociaciones de Periodistas de España (FAPE)⁶⁹, que, tras la publicación en el BOE del Procedimiento de actuación contra la desinformación, solicitó al Ejecutivo que aclarara el alcance de las medidas que preveían tomar.

Sabiendo el nivel de protección del art 20.1 CE y sabiendo que la LSN prohíbe expresamente la suspensión de DDFF, debemos preguntarnos si ha habido extralimitación funcional con la aprobación por parte del Consejo de Seguridad Nacional de la 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.

La representación procesal de Confilegal Editorial S.L. interpuso el 30 de diciembre de 2020 ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo un recurso contencioso-administrativo contra el Procedimiento de Actuación contra la desinformación. Analizamos ahora la sentencia del TS⁷⁰. El recurrente alegaba que:

- (1) El Consejo de Seguridad Nacional, como Comisión Delegada del Gobierno, con la aprobación del Procedimiento de Actuación contra la desinformación está asumiendo competencias correspondientes al Centro Nacional de Inteligencia (CNI).
- (2) El Procedimiento de Actuación contra la desinformación no dice que esté sometido al ordenamiento jurídico ni sujeto a control judicial previo, tal y como exigen la Ley 11/2020, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia y la Ley Orgánica 2/2002, de 6 de mayo, reguladora del control judicial previo del Centro Nacional de Inteligencia; tampoco cita ley alguna que ampare las actividades que va a desarrollar; así como la normativa europea y nacional sobre protección de datos en las comunicaciones electrónicas.
- (3) Como motivos de nulidad de pleno Derecho invoca el artículo 47.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las

⁶⁹ "FAPE pide al Gobierno que aclare las funciones del comité para la lucha contra la desinformación", *Europa Press*, 5 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.europapress.es/sociedad/noticia-fape-pide-gobierno-aclare-funciones-comite-lucha-contra-desinformacion-20201105203735.html>

⁷⁰ STS 3798/2021.

Administraciones Públicas⁷¹, al infringir el artículo 20.1 de la Constitución sobre libertad de expresión y de información. Las actividades previstas en el Procedimiento de monitorización, vigilancia e investigación del origen y propósito de la desinformación y su seguimiento implican una injerencia no prevista en la ley.

- (4) Incurrir también en los motivos b) y e) del artículo 47.1 de la Ley 39/2015⁷², pues sólo cabe una regulación por ley orgánica sin que el Consejo de Seguridad Nacional tenga competencia para hacerlo y mediante este acuerdo. Y, en fin, incurrir en la causa de nulidad del artículo 47.2⁷³, también de la Ley 39/2015.

El Abogado del Estado responde a estas alegaciones:

- (1) En primer lugar, solicita la inadmisibilidad del recurso oponiendo como causa de ello la falta de legitimación activa de la demandante para impugnar el Procedimiento cuyo contenido es interno u organizativo, y no afecta a los derechos de los ciudadanos.
- (2) Respecto de la supuesta vulneración del art 47.1 a) Ley 39/2015: la “monitorización y vigilancia” que se ejercerá para combatir la desinformación la realizarán órganos y organismos que actúan según sus facultades legales, requiriéndose autorización judicial si una investigación afecta a derechos fundamentales. Además, la “investigación del posible origen, el propósito y seguimiento de su actividad”, se realizará por el Centro Nacional de Inteligencia y demás órganos coordinados por el Procedimiento, que tienen su base en la Ley 36/2015 y se someten a controles judiciales.

⁷¹ Art 47.1. a) Ley 39/2015: “Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

a) Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional”.

⁷² Art 47.1 b) y e) Ley 39/2015: “Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.

e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados”.

⁷³ Art 47.2 Ley 39/2015: “También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales”.

(3) Respecto a la supuesta vulneración del art 47.1 b), e) y 47.2 Ley 39/2015: El Procedimiento de actuación contra la desinformación ni es regulación de desarrollo ni impone límite alguno al ejercicio del art 20.1 CE, sino que tan sólo es una disposición de organización interna de la Administración General del Estado. Es decir, no es una norma que regule la conducta ciudadana, sino que organiza la estructura interna del Sistema de Seguridad Nacional. Las medidas previstas para combatir la desinformación no son de censura previa ni vulneran la libertad de expresión o el secreto profesional, sino que se basan en “respuestas a nivel de comunicación pública” y “campañas de comunicación estratégica” para defender a la población frente a campañas de desinformación que puedan producir un perjuicio público, a la imagen de España o a la estabilidad del sistema democrático.

Resumiendo, en unas pocas líneas: el recurrente solicita a la Sala la nulidad de pleno derecho del Procedimiento de Actuación contra la Desinformación pues lesiona la libertad de expresión y de información del art 20.1 CE, ha sido dictado por un órgano (el CSN) manifiestamente incompetente, asumiendo funciones del CNI, pero sorteando las garantías que este órgano exige. El Abogado del Estado rechaza estos motivos de impugnación y de nulidad puesto que, en primer lugar, el demandante no estaría legitimado para recurrir y, en segundo lugar, en ningún momento el Procedimiento vulnera o limita derechos fundamentales.

La Sala responde:

En cuanto a las cuestiones procesales previas, el demandante no impugna el Procedimiento en su aspecto puramente interno y organizativo, sino porque en virtud de éste se realizarán actuaciones externas por órganos distintos del Centro Nacional de Inteligencia que afectan a derechos fundamentales, por lo que sí que es admisible el recurso.

En cuanto a la naturaleza del Procedimiento, este no es un “procedimiento” en el sentido jurídico-administrativo del término sino un “protocolo” pues concreta criterios de actuación y objetivos sin atribuir potestades *ex novo* a los órganos y organismos que intervienen (sus facultades eran preexistentes). Además, el Procedimiento es la respuesta española al Plan de Acción Europeo contra la desinformación (explicado en un apartado anterior, contiene diez acciones agrupadas en cuatro pilares). La desinformación objeto del Procedimiento afecta a la Seguridad Nacional (se cualifica por razón de su finalidad, intensidad, entidad y origen, que puede considerarse como peligro para la Seguridad Nacional). Es por esto por lo que

lógicamente la lucha contra la desinformación se inserta dentro del Sistema de Seguridad Nacional.

En cuanto a los motivos generales de impugnación, la Sala explica que el CNI se integra en el Sistema Nacional de Seguridad y que del artículo 18.1 LSN⁷⁴ se deduce que actúa con sujeción a su propia normativa respecto de las actuaciones a las que se refiere el Procedimiento. Es decir, en ningún momento se logra prescindir de las garantías que rodean a las actuaciones del CNI.

Se rechaza la vulneración alegada del art 47.1 a) Ley 39/2015: la ejecución de las actuaciones previstas en el Procedimiento se hará conforme a la normativa de los órganos ejecutores, respetando las garantías legalmente establecidas. No hay ninguna actuación que “hicieran albergar, con fundamento razonable, la verosimilitud de los riesgos de lesión de derechos fundamentales que expone la actora”.

Se rechaza la vulneración alegada del art 47.1 b) y e): la demandante daba por hecho la vulneración del art 20.1 CE y por eso exigía una ley orgánica de desarrollo y no una mera Orden. Habiéndose rechazado la infracción de derechos fundamentales, esta alegación pierde sentido.

Con esta explicación, el TS da por zanjada la controversia desestimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación de Confilegal Editorial S.L contra el Procedimiento de Actuación contra la desinformación, declarándolo conforme a Derecho y confirmándolo.

Este no ha sido el único recurso interpuesto ante el TS contra el Procedimiento de Actuación contra la desinformación. El Grupo Parlamentario Vox interpuso recurso ordinario ante la Sala de lo contencioso-administrativo solicitando como medida cautelar la suspensión del Procedimiento. El Abogado del Estado solicitó la inadmisión del recurso por la falta de capacidad procesal de los grupos parlamentarios y de legitimación de los diputados individualmente considerados. La Sala da la razón al Abogado del Estado⁷⁵: los recurrentes no han puesto de manifiesto que les asista un derecho o interés legítimo que fundamente su legitimación para recurrir el Procedimiento. Además, alegan que el Tribunal Constitucional ha

⁷⁴ Art 18.1 LSN: “El Sistema de Seguridad Nacional es el conjunto de órganos, organismos, recursos y procedimientos, integrados en la estructura prevista en el artículo 20 de esta ley, que permite a los órganos competentes en materia de Seguridad Nacional ejercer sus funciones”.

⁷⁵ ATS 4236/2021, de 12 de abril.

admitido la capacidad procesal de los Grupos Parlamentarios, pero se olvida de mencionar que ese reconocimiento de capacidad es para impugnar las decisiones de la Mesa de la Cámara que afecten a sus funciones parlamentarias y no para el procedimiento contencioso-administrativo. Se inadmite el recurso en virtud del art 51.1 b) Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

En definitiva, sabemos que la desinformación está bien incluida dentro de las atribuciones de la Seguridad Nacional por estar englobada dentro de la ciberseguridad (al fin y al cabo, su transmisión es casi exclusivamente *online*). Como materia incluida bajo el paraguas de la Seguridad Nacional puede ser abordada y regulada por los órganos del Sistema de Seguridad Nacional, sin que esto suponga una extralimitación de sus funciones ordinarias o un ataque contra las garantías que los revisten. La declaración de una Situación de Interés para la Seguridad Nacional, así como la aprobación de Procedimientos y de normas, no puede comportar una restricción o suspensión de los derechos fundamentales del art. 20 CE, y de momento, el TS afirma que todo se ha realizado dentro de los límites de la legalidad. El Procedimiento de Actuación contra la desinformación se ha dictado por un órgano competente y dentro de las fronteras de sus facultades, sin que ello suponga un riesgo para la libertad de expresión y de información, no ha habido extralimitación funcional.

Podemos afirmar entonces que la lucha contra la desinformación es, de momento, legítima y constitucional. Conviene, sin embargo, estar vigilantes: como ya hemos mencionado antes, la desinformación puede provenir también desde los mismos que alegan combatirla y la imposición de un Ministerio de la Verdad (paradójicamente por un Gobierno que no destaca por su honestidad) que vigile y monitorice información “peligrosa” es un riesgo mucho mayor que cualquier *fake news*.

Para finalizar esta exposición, es interesante consultar los diarios de sesiones de la Comisión Mixta de Seguridad Nacional, en los que se suelen incluir ponencias y comparencias sobre la desinformación cuando el orden del día incluye la ciberseguridad. En la última comparencia en la Comisión Mixta de Seguridad Nacional, que en la primera parte del trabajo mencionamos, se incluye la desinformación dentro del ámbito de la Seguridad Nacional por ser un fenómeno “disruptivo para la sociedad”. En esta comparencia, la diputada Marcos

Rodriguez, del grupo Popular, enumeró algunos ejemplos recientes de desinformación en nuestro país que de manera evidente fueron un riesgo para la Seguridad Nacional de España⁷⁶:

En primer lugar, menciona el bulo extendido en mayo de 2021 por Marruecos, que afirmaba que Cristiano Ronaldo jugaba en Ceuta. Esa mentira fue utilizada como melodía del flautista de Hamelín para atraer hasta 700 niños desde Castillejos (ciudad marroquí muy cerca de la frontera) hasta Ceuta; esta noticia falsa empujó a todos esos menores marroquíes a cruzar la frontera, siendo usados como munición en un conflicto diplomático y de seguridad nacional para España. Como vemos, la mentira fue perpetrada por un agente estatal: Marruecos.

En segundo lugar, menciona todas las noticias falsas originadas en otoño de 2017 a raíz del referéndum ilegal de Cataluña (raro es que no hubiera aparecido antes en el trabajo). Los organizadores denunciaron que había habido mil heridos, víctimas de la represión policial, difundiendo selectas imágenes que “probaban” (o más bien, corroboraban) esa supuesta represión policial. No aparecieron ni mil heridos ni una docena, pero a pesar de esa evidente falsedad, esa mentira quedó grabada en el imaginario colectivo como un hecho cierto. Se está cumpliendo así uno de los objetivos de la desinformación: moldear la opinión pública y manipular la opinión de la sociedad. Una vez más, el autor de la desinformación no fue un anónimo usuario de Twitter, sino una fuente “oficial”: el Gobierno autonómico que promovía el referéndum para la secesión de Cataluña, ayudado también por la televisión autonómica.

Por último, menciona la diputada también una columna del periodista Vidal-Folch en el periódico *El País*, con el título “Indultos: ¿a Tejero, sí, y a Junqueras, no?”⁷⁷. La realidad es que Tejero nunca fue indultado (el TS no emitió un informe tan rotundo contra su eventual indulto, como el que ha emitido ahora para los condenados por sedición en Cataluña) y así procede a explicar el periodista en el desarrollo de su columna. Sin embargo, el texto de la columna sólo está disponible a los suscriptores del periódico, el título, visible para cualquiera, fue compartido por *Whatsapp* y otras redes sociales causando revuelo mediático, incluso siendo *retuiteado* por el Sr. Iceta, Ministro de Cultura y Deporte. Una vez más, un título abiertamente engañoso y falso causa indignación (injustificada) en un sector de la población que cuestiona de manera infundada la legitimidad del Tribunal Supremo, de las instituciones públicas y de la misma democracia.

⁷⁶ Comisión Mixta de Seguridad Nacional, XIV Legislatura, Sesión de 2 de junio de 2021.

⁷⁷ VIDAL-FOLCH, X: “Indultos: ¿a Tejero, sí, y a Junqueras, ¿no?”. *El País*, 31 de mayo de 2021.

CONCLUSIONES

PRIMERA. La ambigüedad y amplitud del concepto de Seguridad Nacional no se ha solucionado con la definición que aporta la LSN. Aun así, tratando de buscar una definición hemos conseguido delimitar, partiendo de distintos puntos de vista, un concepto exhaustivo y preciso de Seguridad Nacional: Es, en primer lugar, la acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos. En segundo lugar, es la competencia madre que incluye dentro de ella las competencias de Seguridad Pública, Defensa y Acción Exterior. En tercer y último lugar es la situación intermedia que requiere de cooperación entre Administraciones entre una crisis rutinaria y ordinaria y una crisis grave que dé lugar al estado de alarma, excepción o sitio.

SEGUNDA. Se han creado numerosos y distintos órganos para enfrentar posibles crisis de Seguridad Nacional, pero sin un desarrollo preciso y detallado en la LSN, que posee artículos muy generales y de difícil aplicación práctica (por ejemplo, la aportación de recursos de las CCAA o la colaboración del sector privado). La LSN peca por su excesiva línea presidencialista, confiriendo un protagonismo impropio al Presidente en detrimento del Gobierno, ignorando los preceptos constitucionales que organizan y sientan las bases de nuestro sistema político y forma de gobierno. La controversia existente en el reparto competencial entre Presidente y Gobierno no parece que se vaya a solucionar, es más, parece que va a empeorar con el anteproyecto de modificación de la LSN que pretende conceder al Presidente mayores y más amplias facultades.

TERCERA. No existe una alteración de competencias por la declaración de una Situación de Interés para la Seguridad Nacional. La cobertura constitucional de la LSN la encontramos en los arts. 149.1 4º y 29º, que atribuyen al Estado las competencias de Defensa y Seguridad Pública, aunque algunos (El abogado del Estado en este procedimiento, por ejemplo) han querido amparar la competencia sobre Seguridad Nacional en la cláusula residual del art 149.3 CE. El TC ha negado lo segundo y afirmado lo primero: la Seguridad Nacional tiene un mismo sentido, finalidad, objetivo y bienes jurídicos tutelados que la Defensa y la Seguridad Pública y por lo tanto no tiene sentido ubicarla dentro del art. 149.3 CE. La STS 184/2016 ha resuelto el conflicto competencial entre Estado y CCAA. La Seguridad Nacional abarca dentro de ella la Seguridad Pública y la Defensa y por lo tanto es competencia exclusiva del Estado. La

competencia que tienen las CCAA sobre Seguridad Pública se limita a los servicios de policía autonómicos y en ningún caso verían sus facultades mermadas o suspendidas por una Situación de Interés para la Seguridad Nacional, sino que tan sólo serían objeto de coordinación estatal.

CUARTA. La desinformación es información verificablemente falsa o engañosa que se crea, presenta y divulga con fines lucrativos o para engañar deliberadamente a la población, que puede causar un perjuicio público y cuyos responsables son actores particulares y actores estatales. España ha tomado numerosas medidas, aunque en la práctica, poco eficaces: muchas comisiones, procedimientos e informes que aportan recomendaciones y estrategias, pero pocas medidas pragmáticas y útiles. Esto, sin embargo, no es necesariamente malo: hay una línea muy fina entre la censura y la lucha contra la desinformación así que en este campo de batalla quizás es mejor pecar por escasez que por exceso.

QUINTA. La Constitución Española protege el derecho a la información veraz, no a la información verdadera. Se cumple la exigencia de veracidad cuando el autor de la noticia despliega una actitud diligente de búsqueda de la verdad. Tanto este derecho como la libertad de expresión están recogidos en el art 20 CE como derechos fundamentales, por lo que una injerencia, limitación o suspensión de ellos requiere de unos requisitos muy específicos y está revestida de las máximas garantías. En ningún caso una Situación de Interés para la Seguridad Nacional o alguna medida contra la desinformación podrá vulnerar ninguno de estos dos derechos. Así, para combatir la desinformación se deben buscar medidas alternativas que respeten la libertad de expresión a la par que garanticen la veracidad de la información.

BIBLIOGRAFÍA Y OTROS RECURSOS.

A) LIBROS Y REVISTAS

ALVARADO CARNERO, Lucía y DIAZ RAMOS, Valeria Milagros: “Libertad de expresión y derecho a la información veraz: Propuesta para limitar las fake news en facebook”, *Trabajo de Investigación para el bachillerato (TIB) Universidad Católica San Pablo* 2020.

ARAGÓN REYES, Manuel: “Parlamentarismo presidencialista”, *El Mundo*, 28 de marzo de 2022, p. 25.

BADILLO, Ángel: “La sociedad de la desinformación: propaganda, «fake news» y la nueva geopolítica de la información”, *Documento de Trabajo 8/2019*, Real Instituto Elcano, 14 de mayo de 2019, pp. 1-42.

BRAZE, Baiba: “La OTAN y la nueva agenda de desinformación de Rusia”, *Cuadernos de Estrategia*, nº 211, 2022, pp. 71-84.

BUSTOS GISBERT, Rafael: “El concepto de libertad de información a partir de su distinción de la libertad de expresión”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 85, 1994, pp. 261-290.

CASINO RUBIO, Miguel: “La Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de seguridad nacional. La Ley ¿de qué?”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 177, 2016, pp. 27-36.

GARCÍA TORRES, Jesús: *¿Una ley taimada? Observaciones sobre la nueva Ley de Seguridad Nacional y, en particular, sobre la Situación de Interés para la Seguridad Nacional como “figura intermedia” entre la normalidad y los estados excepcionales*, Ponencia para un seminario, 2016 (texto manuscrito no publicado).

HERBÓN COSTAS, Juan José: “La gestión de la crisis en el marco de la Ley de Seguridad Nacional: la pandemia por covid-19 y la necesidad de una urgente reforma”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 121, 2020, pp. 139-168.

MILOSEVICH-JUARISTI, Mira: “El poder de la influencia rusa: la desinformación”, *Análisis del Real Instituto*, nº 7/2017, 20 de enero de 2017, pp. 1-6.

MORET MILLÁS, Vicente: “La defensa nacional y la ley de Seguridad Nacional: un nuevo entorno jurídico para la defensa”, *Revista Española de Derecho Militar*. nº. 107, 2017, pp. 25-64.

PERALTA GUTIERREZ, Alfonso: “La verdad no justifica la censura. El juicio comparado de derechos en materia de desinformación, seguridad nacional y libertad de expresión”, *Diario La Ley*, ISSN 1989-6913, nº 9772, 2021.

SHUKMAN, Harold: *The Blackwell Encyclopedia of the Russian Revolution*, Blackwell, Oxford, Londres, 1988.

VIDAL-FOLCH, Xavier: “Indultos: ¿a Tejero, sí, y a Junqueras, no?”, *El País*, 31 de mayo de 2021.

WARDLE, Claire y DERAKHSHAN, Hossein: “Information disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making”, *Report DGI (2017) 09*, Consejo de Europa, Estrasburgo.

B) JURISPRUDENCIA

STEDH Haes y Gijssels c. Bélgica, 24 de febrero de 1997.

STC 211/1980, de 16 de mayo.

STC 105/1983, de 23 de noviembre.

STC 6/1988, de 21 de enero.

STC 172/1990, de 12 de noviembre.

STC 45/1991, de 28 de febrero.

STC 52/1996, de 26 de marzo.

STC 65/1998, de 18 de marzo.

STC 29/2009, de 26 de enero.

STC 155/2013, de 10 de septiembre.

STC 184/2016, de 3 de noviembre.

STC 76/2019, de 22 de mayo.

STS 31/2017, de 18 de enero.

STS 3798/2021, de 18 de octubre.

ATS 4236/2021, de 12 de abril.

C) LEGISLACIÓN Y OTROS DOCUMENTOS

BOCG (2019) Boletín Oficial de las Cortes Generales, XII Legislatura, Serie A: Actividades Parlamentarias, Madrid: Congreso de los Diputados Serie A, nº. 277.

EUCO 11/15 Conclusiones del Consejo Europeo de 19 de marzo de 2015.

EUCO 9/18 Conclusiones del Consejo Europeo de 28 de junio de 2018.

Ley 36/2015 de Seguridad Nacional.

Orden PCI/487/2019, de 26 de abril, por la que se publica la Estrategia Nacional de Ciberseguridad 2019.

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. «BOE» n.º. 292, de 05 de noviembre de 2020.

Orden PCM/541/2022, de 10 de junio, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 31 de mayo de 2022, por el que se crea el Foro contra las campañas de desinformación en el ámbito de la Seguridad Nacional y se regula su composición y funcionamiento.

Resolución 9/11 de la Asamblea General de la ONU “El derecho a la verdad” A/HRC/12/19 de 21 de agosto de 2021.

Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de noviembre de 2020, sobre el refuerzo de la libertad de los medios de comunicación: protección de los periodistas en Europa, discurso del odio, desinformación y papel de las plataformas (2020/2009(INI)).

Respuesta a la COVID-19. 73.ª Asamblea Mundial de la Salud, OMS, 19 de mayo de 2020.

D) RECURSOS ONLINE

“FAPE pide al Gobierno que aclare las funciones del comité para la lucha contra la desinformación”, *Europa Press*. Consultado el 17 de junio de 2022. Disponible en: <https://www.europapress.es/sociedad/noticia-fape-pide-gobierno-aclare-funciones-comite-lucha-contra-desinformacion-20201105203735.html>

ATKIN, JD: “‘Post-truth’ declared word of the year by Oxford Dictionaries.” *BBC*, 16 noviembre de 2016. Consultado el 9 de mayo de 2022. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/uk-37995600>

CCN-CERT (2019): “Desinformación en el ciberespacio”, *CCN-CERT BP/13*, Centro Criptológico Nacional, Ministerio de Defensa. Disponible en: <https://www.ccn-cert.cni.es/informes/informes-ccn-cert-publicos/3552-ccn-cert-bp-13-desinformacionen-el-ciberespacio-1/file.html>

COM (2018) 236 final: *Comunicación sobre la lucha contra la desinformación en línea: un enfoque europeo*, 26 de abril de 2018. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0236&from=PL>

Comisión Europea - European Commission: *Lucha contra la desinformación*. Consultado el 20 de mayo de 2022. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/fighting-disinformation_es

Departamento de Seguridad Nacional: *Procedimiento de Actuación Contra la Desinformación*. Consultado el 14 de mayo de 2022. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/procedimiento-actuaci%C3%B3n-contra-desinformaci%C3%B3n>

European Union External Action: *Questions and Answers about the East StratCom Task Force*, *EEAS Website*. Consultado el 16 de mayo de 2022. Disponible en:

https://www.eeas.europa.eu/eeas/questions-and-answers-about-east-stratcom-task-force_en#11232

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación: *La lucha contra la desinformación*. Consultado el 16 de mayo de 2022. Disponible en: <https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Paginas/LaLuchaContraLaDesinformacion.aspx>

Organización Panamericana de salud - Organización Mundial de la Salud: *Entender la Infodemia y la desinformación en la lucha contra la COVID 19*. Disponible en: https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52053/Factsheet-Infodemic_spa.pdf?sequence=16

STRAULINO TORRE, Stéfano: “Definición de verdad y criterios de verdad en Kant.” *Con Textos Kantianos. International Journal of Philosophy*, n. 11, jun. 2020, pp. 132-159 Consultado el 14 de julio de 2022. Disponible en: <https://www.con-textoskantianos.net/index.php/revista/article/view/475/803>

WARDLE, Claire: “Fake news, it’s complicated”, *First Draft*, 16 de febrero de 2017. Consultado el 23 de junio de 2022. Disponible en: <https://firstdraftnews.org/articles/fake-news-complicated/>

ZUCKERMAN, Ethan: “Stop saying Fake News, it’s not helping”, *Ethanzuckerman.com*, 30 de junio de 2017. Consultado el 11 de mayo de 2022. Disponible en: <https://ethanzuckerman.com/2017/01/30/stop-saying-fake-news-its-not-helping/>

