



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

El Derecho Fundamental a la Información y la Libertad Informativa

Presentado por:

Gonzalo Casares Hernández

Tutelado por:

Isabel María de los Mozos Touya

Valladolid, 14 de junio de 2025

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	1
2. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN VERAZ EN LIBERTAD: FUNDAMENTO Y DIMENSIONES JURÍDICAS	2
2.1 RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL: EL ARTÍCULO 20 CE Y SU CONEXIÓN CON LOS ARTÍCULOS 9.2, 16 Y 23 CE	2
2.2 LA DOBLE DIMENSIÓN DEL DERECHO	8
2.2.1 Dimensión activa: el derecho a comunicar información veraz libremente.....	8
2.2.2 Dimensión pasiva: el derecho a recibir información veraz libremente (o informarse) y, en su caso, a ser informado necesariamente y en libertad.....	11
2.3 LA INFORMACIÓN VERAZ COMO LÍMITE DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN INFORMATIVA.....	15
2.4 DE LA LIBERTAD IDEOLÓGICA AL INTERÉS GENERAL DE UNA OPINIÓN PÚBLICA LIBRE	18
3. EL PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL DERECHO A LA INFORMACIÓN VERAZ.....	20
3.1 TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: MARCO NORMATIVO	20
3.2 LA NEUTRALIDAD PÚBLICA: PRINCIPIOS ORGANIZATIVOS Y FUNCIONALES.....	25
3.3 INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL	29
3.3.1 Explicación de objetivos políticos y publicidad institucional.....	29
3.3.2 Propaganda política vs. Información de interés público.....	32
3.4 EL ESPACIO PÚBLICO INFORMATIVO Y SUS DESAFÍOS ACTUALES	35
3.4.1 El problema de la desinformación	38
4. LA FINANCIACIÓN PÚBLICA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN	42
4.1 SUBVENCIONES Y AYUDAS PÚBLICAS A LOS MEDIOS: NATURALEZA JURÍDICA Y OBJETIVOS LEGÍTIMOS	43
4.2 PUBLICIDAD INSTITUCIONAL: LÍMITES Y RIESGOS PARA LA INDEPENDENCIA MEDIÁTICA.....	48
4.3 IMPACTO DE LA FINANCIACIÓN PÚBLICA EN LA PLURALIDAD Y LA VERACIDAD INFORMATIVA.....	54
4.4 DIFERENCIACIÓN ENTRE AYUDAS DE ACTIVIDAD Y AYUDAS DE RESULTADO.....	58
5. TENSIONES Y DESAFÍOS ACTUALES EN LA INTERACCIÓN ENTRE ADMINISTRACIÓN Y MEDIOS	59
5.1 CONTROL Y CENSURA INDIRECTA: MECANISMOS ADMINISTRATIVOS QUE AFECTAN A LA LIBERTAD INFORMATIVA.....	59
5.2 ANÁLISIS DEL IMPACTO NORMATIVO: EL REGLAMENTO (UE) 2024/1083	64

5.3 RIESGOS DE DESNATURALIZACIÓN DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN VERAZ EN EL CONTEXTO ACTUAL.....	67
6. CONCLUSIONES.....	73
6.1 REFLEXIÓN GENERAL SOBRE EL PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN VERAZ	73
6.2 PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES.....	76
7. BIBLIOGRAFÍA.....	79

RESUMEN

Este trabajo analiza el papel de la Administración Pública en la garantía del derecho a la información veraz (art. 20.1 d) CE), abordando tanto su dimensión activa (comunicar) como pasiva (recibir información). Desde una perspectiva de derecho administrativo, se estudia cómo las políticas de transparencia, la comunicación institucional, la financiación pública de medios y la regulación del espacio informativo condicionan el ejercicio de este derecho fundamental. Se examinan también los riesgos actuales, como la desinformación, el uso partidista de recursos públicos o la opacidad institucional, y se proponen medidas normativas y organizativas orientadas a fortalecer la neutralidad, la independencia mediática y el pluralismo, en línea con los valores democráticos y el interés general.

PALABRAS CLAVE

Derecho a la información, veracidad, Administración Pública, transparencia, medios de comunicación, pluralismo, derecho administrativo.

ABSTRACT

This paper analyzes the role of Public Administration in safeguarding the right to truthful information (Art. 20.1 d) of the Spanish Constitution), addressing both its active (to communicate) and passive (to receive) dimensions. From an administrative law perspective, it explores how transparency policies, institutional communication, public media funding and regulation of the information sphere affect the exercise of this fundamental right. It also examines current risks —such as disinformation, partisan use of public resources, or institutional opacity— and proposes legal and organizational measures to reinforce neutrality, media independence and pluralism, in line with democratic values and the public interest.

KEYWORDS

Right to information, truthfulness, Public Administration, transparency, media, pluralism, administrative law.

1. INTRODUCCIÓN

El derecho a la información veraz constituye uno de los pilares esenciales del sistema democrático, no sólo como una garantía individual frente al poder, sino también como un mecanismo estructural para el funcionamiento del debate público, la formación de una opinión libre y la participación política consciente. Reconocido en el artículo 20.1 d) de la Constitución Española, este derecho se enmarca en un sistema de libertades interdependientes, junto con la libertad de expresión, la libertad ideológica (art. 16 CE) y los principios de participación política (art. 23.1 CE) y de impulso a la igualdad efectiva (art. 9.2 CE). Sin embargo, su ejercicio no se encuentra exento de tensiones, especialmente en el contexto actual de crisis de confianza institucional, desinformación digital y creciente instrumentalización política del espacio informativo.

Este trabajo parte de la hipótesis de que la Administración Pública no desempeña un papel neutral ni accesorio en el ámbito informativo, sino que actúa como un agente con una capacidad estructural de influencia, tanto positiva como negativa, sobre el derecho a la información. Frente a una visión tradicional que atribuía a la Administración un papel meramente pasivo o técnico, se plantea aquí que su actuación activa, mediante políticas de comunicación, transparencia, financiación mediática o regulación, puede incidir decisivamente en la calidad, la independencia y el pluralismo del ecosistema informativo, condicionando así el ejercicio real de los derechos fundamentales.

El objetivo principal de este estudio es, por tanto, analizar el papel que desempeña la Administración Pública en la garantía del derecho a la información veraz, abordando sus distintas formas de intervención (normativas, organizativas y funcionales) y evaluando sus efectos sobre el equilibrio entre libertad informativa y neutralidad institucional. De forma complementaria, se pretende ofrecer un marco propositivo que permita repensar este papel desde una lógica garantista, crítica y estructural.

Aunque existe una creciente preocupación en el ámbito jurídico por estas cuestiones, como muestra el debate sobre los medios públicos, el uso de la publicidad institucional o la reciente aprobación del Reglamento (UE) 2024/1083; los estudios existentes suelen abordarlas desde enfoques politológicos o comunicativos. Este trabajo adopta una perspectiva propia del derecho administrativo, centrada en las obligaciones, límites y responsabilidades jurídicas de la Administración como poder público.

En cuanto a la estructura, el primer capítulo analiza el fundamento constitucional y jurídico del derecho a la información veraz. El segundo se centra en el papel que desempeña la Administración en su garantía. El tercero examina la financiación pública de los medios, mientras que el cuarto aborda las tensiones actuales del modelo. El trabajo concluye con una reflexión crítica y una serie de propuestas normativas, orientadas a reforzar las garantías democráticas del espacio público informativo.

2. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN VERAZ EN LIBERTAD: FUNDAMENTO Y DIMENSIONES JURÍDICAS

2.1 RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL: EL ARTÍCULO 20 CE Y SU CONEXIÓN CON LOS ARTÍCULOS 9.2, 16 Y 23 CE

Según la doctrina de Ulpiano en el siglo II a. C., “*justicia informativa*” implica garantizar que cada individuo recibe el mensaje al que tiene derecho, en línea con el principio de dar a cada uno lo que le corresponde. Esta premisa se sustenta en el derecho universal a la información, reflejado tanto en el artículo 20 de la Constitución española de 1978 como en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Por ello, el derecho a obtener información es un derecho de titularidad universal y considerado dentro de los derechos fundamentales en España.

Cuando hablamos, por tanto, del derecho a la información en la actualidad, debemos remitirnos concretamente al punto 1 del artículo 20 de la Constitución Española, en sus apartados a) y, sobre todo, d). En ellos se establecen las bases fundamentales de los derechos relacionados con la libertad de expresión e información, desglosando cada uno de sus componentes para ofrecer un marco claro sobre su alcance, garantías y límites. A través del análisis pormenorizado de estos elementos, podemos comprender cómo se configura este derecho en el contexto jurídico actual y cómo se garantiza su ejercicio dentro de una sociedad democrática.

Artículo 20.1:

“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*”.

En su apartado a), el artículo 20.1 de la Constitución comienza reconociendo y garantizando el derecho a la **libertad de expresión**, considerado esencial para la autodeterminación tanto individual como colectiva dentro de los grupos sociales en los que las personas eligen integrarse libremente. Este derecho tiene una dimensión objetiva y trascendental, ya que su ejercicio, limitado únicamente por la necesidad de proteger otros derechos o bienes constitucionales, permite construir un espacio abierto de comunicación social. Este espacio favorece la formación de una opinión pública activa y de una ciudadanía crítica, elementos fundamentales para el pleno desarrollo de la democracia y el pluralismo político (art. 1.1 CE)¹.

Una exégesis detallada de este apartado a) sería extensa, pero conviene señalar que incluye el derecho a crear nuevos medios de comunicación, como periódicos, emisoras de radio o canales de televisión. Esto se fundamenta en una filosofía subyacente que sostiene que la opinión pública sólo puede ser verdaderamente libre si existe una libertad real para expresar y difundir ideas y opiniones sin restricciones, utilizando cualquier medio disponible². Es decir, no se trata sólo de garantizar la libertad individual de expresión, sino también ese marco colectivo (vinculado a la libertad de asociación y de trabajo), instrumental, que garantice un “pluralismo externo”, o pluralismo de centros de expresión, como legitimidad innegable de iniciativas particulares para que exista una diversidad de medios (sin perjuicio de que éstas puedan ser empresas ideológicas o de tendencia).

Por otro lado, en el apartado d) del artículo, la Constitución reconoce y garantiza el **derecho a comunicar y recibir información veraz** por cualquier medio de difusión. Este derecho no sólo protege la facultad individual de acceder a información, sino que cumple una función estructural en el sistema democrático al garantizar que la ciudadanía disponga de los conocimientos necesarios para tomar decisiones informadas en los ámbitos político, social y económico. Su ejercicio configura un espacio público en el que la información contrastada y plural es clave para la formación de una opinión pública libre, fortaleciendo así el principio de participación democrática consagrado en el artículo 1.1 CE.

¹ GIL IBÁÑEZ, J.L. y ROMERO REY, C., *Constitución Española Comentada*. Colex, La Coruña 2024, pp. 131 y ss.

² ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978*. Ediciones del Foro, Madrid 1978, pp. 214 y ss.

Más allá de su dimensión subjetiva, como libertad pública individual, la libertad de información posee una vertiente institucional u objetiva (instrumental) que exige la existencia de un sistema mediático independiente y pluralista. En este sentido, la Constitución no sólo protege el derecho individual a recibir información, sino que también ampara el funcionamiento de medios de comunicación diversos y no sometidos a injerencias indebidas, garantizando así la difusión de información relevante para el interés general. De este principio se desprende la necesidad de evitar monopolios informativos, así como asegurar la transparencia en la gestión de los medios públicos, sobre la base de la necesaria neutralidad pública, que tome en consideración la representatividad social, sin excluir la participación de las minorías, elementos esenciales para prevenir distorsiones en el debate público y garantizar el acceso a una información veraz y no manipulada.

El artículo 20, no obstante, ha sido criticado por su formulación “confusa” y su “insuficiencia”. Muchos juristas señalan varias contradicciones, que han llevado a que la interpretación de este artículo quede en manos de la jurisprudencia de los tribunales en numerosas ocasiones. La más destacada de ellas es, precisamente, la amalgama de estos dos derechos en el artículo: la libertad de expresión y la libertad de información³.

La polémica se centra en la disparidad de objetos de ambos derechos: la expresión de opiniones en el caso de la libertad de expresión y la transmisión de información veraz en el de la libertad de información. Según la doctrina, el derecho a informar implica la divulgación de información precisa, lo que distingue claramente la libertad de expresión del derecho a la información, ya que la primera debe conciliarse con derechos específicos, como el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y la infancia. En resumen, la libertad de expresión tiene como límite el respeto a otras libertades.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha abordado en múltiples ocasiones la distinción entre la libertad de expresión y la libertad de información. Esta separación fue delineada en la STC 6/1981 y reafirmada en la STC 30/1982, que sirve como referencia para futuras resoluciones. No obstante, la diferenciación se vuelve más nítida en las sentencias posteriores a medida que el Tribunal Constitucional desarrolla su argumentación. Por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal Constitucional 127/2003, se clarifica el alcance de cada derecho: la libertad de expresión abarca pensamientos, ideas y

³ CONCEPCIÓN MONTIEL, L.E., PÉREZ RIVAS, D.A. y MADAY MERINO, D., *Derechos y cambio Constitucional: A un siglo de la Constitución*. IEPC, Tabasco 2018, pp. 37 y ss.

opiniones, mientras que el derecho a la información se refiere a hechos que deben ser veraces, como veremos posteriormente.

Una vez establecida la base del derecho a la información, es importante comprender que el artículo 20 CE no actúa de forma aislada, sino que su ejercicio y garantías dependen de otros principios constitucionales como los artículos 9.2, 16 y 23 CE.

En primer lugar, el artículo 9.2 otorga a los poderes públicos un papel activo para con esta libertad:

Artículo 9.2:

“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

Este precepto constitucional impone a los poderes públicos un mandato activo para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales, lo que implica la necesidad de una política pública orientada a su promoción. Esta exigencia responde a la propia configuración de España como un Estado social y democrático de derecho (art. 1.1 CE). En este sentido, los poderes públicos no sólo deben evitar restricciones indebidas sobre los derechos fundamentales, sino también impulsar medidas que favorezcan su pleno desarrollo y ejercicio.

El mandato de hacer que la libertad y la igualdad sean reales y efectivas exige su respeto tanto por el Estado como por los ciudadanos. Por ello, el artículo emplea la fórmula amplia "promover las condiciones", lo que va más allá del simple respeto a estos principios e implica la creación de condiciones jurídicas, sociales y económicas que garanticen su ejercicio pleno⁴.

Este enfoque es clave en el derecho a la información veraz (art. 20.1 d) CE), ya que la libertad de expresión y el acceso a información veraz dependen de la existencia de garantías efectivas. En esta línea, el mandato de "remover los obstáculos" refuerza la obligación de los poderes públicos de asegurar estos derechos, lo que justifica la eficacia horizontal de los derechos fundamentales en nuestro ordenamiento (STS 53/1985).

Así, el artículo 9.2 CE obliga a eliminar barreras que dificulten el acceso a información diversa y no sesgada, lo que puede traducirse en políticas de transparencia,

⁴ MARTÍNEZ-PUJALTE LÓPEZ, A.L., “El art. 9.2 CE y su significación en el sistema constitucional de derechos fundamentales”, en *Revista Cortes Generales*, núm. 40, Madrid 1997, pp. 111-127.

regulación de los medios públicos para evitar su instrumentalización política y control sobre prácticas que distorsionen la veracidad informativa. Y de ello deriva también la legitimidad de una financiación pública de los medios de comunicación, en condiciones de igualdad.

En segundo término, debemos mencionar el artículo 16 CE, en tanto que la libertad ideológica es, precisamente, un pilar básico del derecho a la información veraz.

Artículo 16.1:

“Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley”.

La libertad ideológica garantiza el derecho de cada individuo a sostener sus propias convicciones, creencias e ideas. Sin embargo, este derecho no puede entenderse únicamente como una dimensión interna y privada, sino que implica también la posibilidad de expresarlas y comunicarlas. De lo contrario, la libertad ideológica quedaría reducida a un plano puramente subjetivo, sin impacto jurídico ni político⁵.

Esta libertad se concreta en la libertad de pensamiento y de conciencia, que no sólo protege el derecho a sostener convicciones propias, sino también el libre acceso a información para desarrollarlas. Esto es, la libertad ideológica requiere de un entorno en el que el ciudadano pueda acceder a información plural y veraz, sin restricciones indebidas ni manipulaciones que limiten su capacidad de discernimiento.

Desde esta perspectiva, la Administración Pública desempeña un papel clave en la protección de este derecho, asegurando un espacio informativo que no esté condicionado ni distorsione la realidad.

Además, la propia estructura del sistema constitucional español, que sitúa la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE) como principios fundamentales del orden político y social, refuerza la necesidad de proteger la libertad ideológica y su conexión con el derecho a la información. Un ciudadano informado es un ciudadano libre, y garantizar que la información pública sea veraz, accesible y plural es una condición indispensable para la existencia de una opinión pública verdaderamente libre.

⁵ PERALTA MARTÍNEZ, R., “Libertad ideológica y libertad de expresión como garantías institucionales”, en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 16, 2012, pp. 251-283.

Por último, el artículo 23 asienta la participación política libre sobre la base de la información veraz, al garantizar el derecho de participación en los asuntos públicos:

Artículo 23

1. *“Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.*
2. *Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”.*

Desde una perspectiva temprana, el Tribunal Constitucional, en su STC 51/1984, de 25 de abril, estableció los rasgos esenciales del derecho fundamental recogido en el artículo 23.1 CE, definiéndolo como la base del sistema democrático dentro del Estado social y democrático de Derecho consagrado en el artículo 1 CE. Este derecho encarna el principio de soberanía popular, garantizando que la ciudadanía pueda participar en los asuntos públicos de manera efectiva.

Por otro lado, el artículo 23.2 CE representa una concreción del principio de igualdad reconocido en el artículo 14 CE (como han señalado, entre otras, las SSTC 363/1993 y 60/1994). En este sentido, su contenido implica tres aspectos fundamentales: La necesidad de que el procedimiento de acceso a las funciones públicas esté normativamente predeterminado, evitando arbitrariedades; la garantía de igualdad ante la ley, de modo que las normas que regulan estos procedimientos no generen discriminaciones; y el derecho a la igualdad en la aplicación de dichas normas, asegurando que los procesos selectivos para el acceso a cargos públicos –tanto de carácter político como funcional– se rijan por los mismos principios (como reiteró la STC 86/2004, de 10 de mayo)⁶.

Ambos apartados del artículo 23 CE están interrelacionados, tal y como señaló la STC 136/1999, de 20 de julio, que consideró los derechos de participación en los asuntos públicos y de acceso a cargos públicos como un conjunto inescindible. Además de su función como garantía de los institutos políticos, estos derechos incluyen un contenido prestacional y un componente de libertad, estrechamente vinculado al derecho a la información veraz. En este contexto, el Tribunal Constitucional subrayó que la participación política efectiva exige que la ciudadanía pueda recibir y difundir libremente

⁶ RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M. y CASAS BAAMONDE, M.E. (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española. Vol. 1*. Boletín Oficial del Estado, Madrid 2023, pp. 3794-4048.

información sobre la realidad social, económica y política, sin interferencias de los poderes públicos.

En este sentido, los partidos políticos constituyen el principal cauce de participación política, en base al artículo 6 CE. Por ello, su estructura y funcionamiento internos deben ser democráticos y su actuación ha de estar marcada por la transparencia y la publicidad de su ideario y programa electoral. El derecho a la información veraz cumple aquí, por tanto, una doble función: por un lado, permite que los ciudadanos conozcan y valoren las propuestas de los partidos y, por otro, contribuye a fiscalizar su actuación, garantizando que la competencia política no se distorsione por la opacidad o la desinformación.

2.2 LA DOBLE DIMENSIÓN DEL DERECHO

A diferencia de la libertad de expresión, que se reconoce sólo como un derecho activo ("a expresar y difundir"), la libertad de información comprende tanto una vertiente activa (el derecho "a comunicar") como una vertiente pasiva (el derecho a "recibir" información, fundamental para la formación de una opinión pública libre).

2.2.1 Dimensión activa: el derecho a comunicar información veraz libremente

El derecho a comunicar, que puede entenderse como una extensión específica de la libertad de expresión y cuya diferenciación explícita sólo aparece en textos constitucionales más recientes, es un derecho que indudablemente poseen todos los ciudadanos. Sin embargo, en la práctica, éste actúa principalmente como salvaguarda para quienes hacen de la búsqueda y difusión de información su labor profesional⁷.

El objeto del derecho a comunicar información veraz abarca los hechos que pueden considerarse noticiables o noticiosos, es decir, aquellos que poseen relevancia pública y son esenciales para garantizar la participación efectiva de los ciudadanos en la vida colectiva. Este derecho tiene como sujeto tanto a la colectividad en su conjunto como a cada uno de sus miembros, cuyo interés constituye el fundamento último de su existencia. Asimismo, son sujetos específicos, en cuanto órganos o instrumentos activos de este derecho, los profesionales del periodismo, dado que les corresponde la tarea de buscar la información y su posterior difusión (SSTC 105/1983, de 23 de noviembre, y 168/1986, de 22 de diciembre).

⁷ GIL IBÁÑEZ, J.L. y ROMERO REY, C., *Constitución Española Comentada*. Colex, La Coruña 2024, pp. 139 y ss.

La comunicación protegida por la Constitución Española es aquella que transmite información veraz sobre asuntos de interés general o relevancia pública (STC 154/1999, de 14 de septiembre). Este “escudo” constitucional abarca específicamente la información relacionada con temas de interés general o relevancia pública, siempre bajo el requisito de veracidad que, como veremos posteriormente, no implica necesariamente alcanzar la verdad absoluta o una realidad incontrovertible, pero sí impone al informador un deber particular de diligencia (SSTC 21/2000, 29/2009 y 50/2010).

En relación con esta dimensión, es importante recordar que estamos ante un derecho de libertad sobre el que se sustentan dos pilares fundamentales del sistema democrático: el pluralismo y la independencia de medios. La obligación de alcanzar y mantener elevados estándares en ambos es fundamental para que los medios cumplan eficazmente su función de servicio público, especialmente en su dimensión política⁸.

La Exposición de Motivos de la Ley 17/2006, de Radio y Televisión de Titularidad Estatal, se refiere al art. 20 CE como garantía de los principios de pluralismo de la información, veracidad y accesibilidad, para contribuir activamente a formar una opinión pública libre e informada.

El pluralismo se refleja en la posibilidad de que todos los ciudadanos accedan equitativamente a la mayor diversidad de opiniones, ideas e informaciones. Este principio garantiza variedad informativa tanto en el ámbito político, como en el conjunto de contenidos que configuran la percepción social transmitida por los medios. A través de ella, los ciudadanos pueden formarse una opinión y asimilar determinados valores. En este sentido, la calidad democrática se define por el grado de pluralidad y libertad con que se desarrolla este proceso⁹.

El pluralismo en los medios de comunicación presenta dos dimensiones: la interna y la externa. La interna se refiere a la existencia de una diversidad de puntos de vista y opiniones dentro de un mismo medio, mientras que la externa hace referencia a la estructura mediática de un país o mercado, es decir, la diversidad de empresas y fuentes informativas disponibles. En la dimensión activa del derecho a la información, debemos centrarnos en el pluralismo externo de los medios.

⁸ LÓPEZ RABADÁN, P. y CASERO RIPOLLÉS, A., “La independencia y el pluralismo del periodismo político en España. Contraste de percepciones periodísticas, políticas y ciudadanas”, en *Periodística [Societat Catalana de Comunicació]*, núm. 16, Barcelona 2015, pp. 49 – 70.

⁹ TOMÁS OLALLA, F., *Artículo: Revisión crítica de las relaciones entre pluralismo y mercado en los medios audiovisuales*. Universidad Pompeu Fabra, Barcelona 2012, p. 2 y ss.

Si bien la libertad de mercado puede facilitar la existencia de múltiples fuentes de información, esto no garantiza por sí solo un pluralismo de calidad, ya que no necesariamente implica variedad de opiniones, ideas e informaciones en el ecosistema mediático. Por ello, los poderes públicos tienen la responsabilidad de velar por el pluralismo, adoptando medidas que eviten la concentración excesiva del poder informativo y el dominio de una única perspectiva sobre la opinión pública.

No obstante, este deber de protección del pluralismo no puede traducirse en una restricción arbitraria de la libertad de expresión o de asociación. Aunque pueda parecer contradictorio, en ciertos casos, garantizar el pluralismo puede implicar limitaciones a estos derechos, como en el control de la creación de empresas de comunicación para evitar situaciones de abuso de posición dominante. Sin embargo, cualquier intervención en este sentido debe ser siempre proporcional y justificada por el interés general, tal como lo reconoce la Sentencia *Groppera* del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (28/03/1990).

Para respetar más la libertad que caracteriza este derecho, algunos Estados han implementado medidas para promover el pluralismo positivamente, como subvenciones a los medios o ayudas a productores independientes. Un ejemplo de ello es Suecia, donde se ha adoptado un sistema de subvenciones destinado a los periódicos que no alcanzan al 40% de los hogares en su mercado, además de incentivar aquellas publicaciones cuyo contenido, en principio, no se ajusta a las preferencias mayoritarias de los lectores de su medio, como ocurre con los diarios asociados a partidos políticos.

Por otro lado, la independencia de los medios de comunicación se refiere a su capacidad para operar sin interferencias indebidas de poderes públicos, grupos económicos o intereses privados que puedan condicionar su labor informativa. En la dimensión activa del derecho que tratamos, esta independencia se manifiesta en la autonomía editorial y en la libertad de los medios privados para investigar y difundir información sin presiones externas. Esta independencia es esencial para garantizar la objetividad y la credibilidad de la información, evitando sesgos.

Una de las particularidades del periodismo en España es su alto grado de politización. Los medios de comunicación ejercen una intensa influencia política al defender activamente valores ideológicos alineados con su línea editorial, con el objetivo de moldear la opinión pública.

Esta tendencia se ha acentuado con la crisis económica, el debilitamiento financiero de los medios y su creciente dependencia de la publicidad institucional. La financiación de

los medios de comunicación es fundamental ya que puede comprometer la capacidad de los medios para operar sin presiones externas, afectando a su objetividad y línea editorial. Como resultado, se ha consolidado un cierto “bipartidismo mediático” a nivel estatal que limita la independencia de los medios¹⁰. En apartados posteriores se examinará en detalle la cuestión de la financiación pública de los medios.

En este contexto, la Ley 13/2022, General de Comunicación Audiovisual, establece que los prestadores del servicio público de comunicación audiovisual deben actuar con sujeción a valores como la independencia, la diversidad y la igualdad en el acceso. Este marco normativo enfatiza la importancia de la independencia para el ejercicio de la función social de los medios, alineándose con el Reglamento (UE) 2024/1083 del Parlamento Europeo y del Consejo, donde se destaca que la independencia resulta esencial para que los medios puedan ejercer plenamente su libertad de comunicar información, y los ciudadanos su derecho a recibirla, como explicamos a continuación.

2.2.2 Dimensión pasiva: el derecho a recibir información veraz libremente (o informarse) y, en su caso, a ser informado necesariamente y en libertad

El derecho a recibir información, aunque podría interpretarse como redundante desde un punto de vista estrictamente técnico (ya que no puede haber comunicación sin un receptor), encuentra su justificación en el texto constitucional por su función específica. Este derecho busca ampliar al máximo el conjunto de personas legitimadas para impugnar cualquier interferencia que pueda afectar la libre comunicación social, fortaleciendo así su protección y alcance (STC 6/1981, de 16 de marzo).

Por tanto, el derecho a recibir información es fundamentalmente un derecho de libertad, que no debe interpretarse como un derecho autónomo que permita el acceso directo a determinadas fuentes de información. En línea con la Convención Europea de Derechos Humanos, este derecho se limita exclusivamente a la información que el titular del derecho activo decide emitir. Es decir, no implica, de manera general, la facultad de exigir prestaciones específicas a quienes generan y difunden información, como un derecho a la veracidad o a recibir contenido concreto¹¹.

En su lugar, este derecho garantiza la posibilidad de elegir y acceder libremente a la información que ha sido elaborada pluralmente en la sociedad. En esencia, el derecho a

¹⁰ LÓPEZ RABADÁN, P. y CASERO RIPOLLÉS, A., “La independencia y el pluralismo del periodismo político en España. Contraste de percepciones periodísticas, políticas y ciudadanas”, en *Periodística [Societat Catalana de Comunicació]*, núm. 16, Barcelona 2015, pp. 49 – 70.

¹¹ JERÓNIMO SÁNCHEZ-BEATO, E., *Manual de Derecho de la Información*. Universidad Europea Miguel de Cervantes, Valladolid 2013, pp. 144 y ss.

recibir información actúa como un complemento de la libertad de informar, al reconocer el derecho de la audiencia a recibir información como un elemento que refuerza la protección del derecho de quienes deciden comunicarla¹².

No obstante, sí que podríamos hablar marginalmente de él como un derecho de prestación en el marco del artículo 103 CE, en tanto que el Estado tiene la obligación de dar cuenta pública de sus propósitos y decisiones imperativas, respetando la necesaria neutralidad y siguiendo objetivamente los intereses generales de la ciudadanía.

La transparencia se configura como un instrumento esencial para la legitimación de la actuación pública, tal como se refleja en el preámbulo de la Ley 19/2013, de Transparencia (LT). En él se expone que, en los Estados con mayores niveles de apertura informativa, los ciudadanos pueden valorar con mayor rigor la capacidad de sus representantes y adoptar decisiones en consecuencia. Asimismo, el refuerzo de la fiscalización de la actividad pública contribuye a la regeneración democrática, fomenta la eficiencia y eficacia de la gestión administrativa y favorece el crecimiento económico.

Esta norma no sólo ha ampliado el derecho de acceso a la información pública, conocido como publicidad pasiva, hasta el punto de dotarlo de entidad propia como derecho político, sino que también ha sancionado el deber general de divulgación proactiva de información de interés público. En este sentido, las Administraciones y entidades públicas están obligadas a publicar en sus portales web y sedes electrónicas documentación relevante sin necesidad de una solicitud individual por parte de los ciudadanos.

El objetivo último de la Ley es el fortalecimiento institucional y la mejora de la calidad democrática, sustentando la noción de que la ciudadanía ostenta el control sobre la *res pública*. En este marco, el capítulo II del Título I de la LT regula íntegramente el régimen de publicidad activa. A través de sus siete artículos (arts. 5 a 11), se establecen las obligaciones de transparencia que afectan a la totalidad del sector público, conforme al artículo 2.1 de la Ley. Asimismo, se precisan las condiciones de acceso a la información, los principios rectores de la política de transparencia, las categorías de información que deben ser objeto de publicación y los límites aplicables a su divulgación, cuya determinación requiere una ponderación adecuada entre el contenido de la información y los intereses en conflicto¹³.

¹² GIL IBÁÑEZ, J.L. y ROMERO REY, C., *Constitución Española Comentada*. Colex, La Coruña 2024, pp. 139 y ss.

¹³ GIRÓN REGUERA, E., *La transparencia activa de las administraciones y entidades públicas*, en TRONCOSO RELGADA, A., *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. Civitas, Madrid 2017, pp. 457 – 469.

Este enfoque prestacional sustenta, además, la exigencia de pluralismo interno, entendido como gestión y utilización pluralista de los medios de comunicación públicos, como garantía de la neutralidad de las instituciones y de la libertad profesional de cada periodista.

El artículo 20.3 CE impone al legislador la obligación de garantizar el pluralismo interno en los medios de comunicación públicos, lo que implica regular su organización, control parlamentario y acceso, incluyendo el pluralismo lingüístico (STC 6/1981).

El artículo 42.3 de la Ley 7/2010, General de Comunicación Audiovisual, establece que la dirección editorial de los prestadores del servicio público de comunicación audiovisual debe reflejar el pluralismo político y social de su ámbito de cobertura. En el caso de RTVE, aunque en 2017 se restableció la elección parlamentaria de su Consejo de Administración por mayoría cualificada de dos tercios, el reciente RD-L 5/2024 volvió a modificar el sistema, permitiendo la mayoría absoluta y alterando la distribución de vocales entre las Cámaras.

En la actualidad, el Consejo de Administración de RTVE cuenta con 15 miembros, elegidos por las Cortes Generales, con once designados por el Congreso y cuatro por el Senado. Esto ha generado dudas sobre su independencia, ya que la designación sigue dependiendo del peso de las mayorías políticas que se conformen. Así, a día de hoy, el partido más votado en el Congreso no cuenta con consejeros debido a los pactos políticos de Gobierno, lo que ha generado mucha controversia.

El artículo 20.3 CE también reconoce el derecho de acceso a los medios públicos de los grupos sociales y políticos significativos, limitado a su dimensión funcional: la posibilidad de disponer de espacios en medios públicos, especialmente en periodos electorales (STC 63/1987). Para ello, la Ley 17/2006 creó el Consejo Asesor de RTVE, concebido como un órgano de participación social, aunque su composición—con un único representante sindical designado de común acuerdo—ha generado dudas sobre su efectividad.

El Reglamento de acceso a RTVE, aprobado provisionalmente a la espera de la creación de la Autoridad Audiovisual, establece dos convocatorias anuales para la presentación de propuestas de acceso de grupos políticos, sindicatos, confesiones religiosas

y entidades sin ánimo de lucro. Sin embargo, su eficacia sigue siendo, también, limitada en la práctica¹⁴.

Por otro lado, con relación a la independencia, la dimensión pasiva se encontraría más proyectada en el enfoque dirigido a los medios públicos.

A este respecto, el catedrático de derecho constitucional José Juan González Encinar, de la Universidad de Alcalá de Henares, afirmaba lo siguiente: *“Las respectivas funciones que en un sistema democrático corresponden a un partido político y a una televisión pública son de naturaleza esencialmente distinta. La primera función de un partido político consiste en intentar convencer a los ciudadanos de que la opción política que representa es la mejor de las opciones posibles. Una televisión pública tiene exactamente la función contraria: no la de influir sobre la opinión en un sentido partidista, no la de decantar las voluntades, o los votos, en un determinado sentido, sino, por el contrario, la de mantener abierto y libre el permanente proceso de formación de la voluntad popular. Siendo ello así, si es un partido político el que dirige o controla una televisión pública, ésta pierde, lisa y llanamente, su razón de ser”*

Para contrarrestar la politización de RTVE, se introdujo en 2005 la exigencia de especialización en comunicación y gestión empresarial, evaluada por un Comité de Expertos en un proceso de concurso público. Esta medida, respaldada por el Consejo de Expertos y por la doctrina posterior, obtuvo amplio consenso parlamentario al combinar mandatos desvinculados de la legislatura, renovaciones parciales, profesionalización e incompatibilidades estrictas. No obstante, incluso la designación de los expertos encargados de evaluar a los candidatos ha estado sujeta a disputas políticas, lo que llevó al Gobierno a regular su elección mediante el Real Decreto-Ley anteriormente mencionado 5/2024.

En este marco, la independencia política de RTVE sigue dependiendo exclusivamente de la voluntad y profesionalidad de sus gestores, designados por los gobiernos de turno, hasta la actualidad. Aunque esta situación no es exclusiva de España y se observa en otras televisiones públicas europeas, la historia del audiovisual público español ha estado marcada por una falta estructural de independencia y una escasa primacía de criterios periodísticos y profesionales en sus órganos de dirección¹⁵.

¹⁴ CARLÓN RUIZ, M., *Artículo 20.3. Regulación, control y acceso a los medios públicos de comunicación social*, en RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M. y CASAS BAAMONDE, M.E. (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española. Vol. 1*. Boletín Oficial del Estado, Madrid 2023, pp. 633-652.

¹⁵ BOIX, A.; DE LA SIERRA, S.; GUICHOT, E. y MANFREDI, J.L., “Hacia un modelo de regulación para garantizar la independencia de las televisiones públicas en España”, en *Cuadernos (Círculo cívico de opinión)*, núm. 27, Madrid 2020, pp. 5 – 31.

2.3 LA INFORMACIÓN VERAZ COMO LÍMITE DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN INFORMATIVA

Es importante recordar que los derechos fundamentales no son absolutos ni ilimitados, y el derecho a la información no es una excepción a esta regla. Como cualquier otro derecho civil, lleva inherentes deberes y responsabilidades que no pueden ser ignorados sin una justificación adecuada (STC 65/2015, de 13 de abril).

En el marco jurídico de la libertad de expresión informativa (la dimensión activa del derecho), existen límites inmanentes a ella, es decir, restricciones derivadas de la propia naturaleza del derecho que no requieren una previsión normativa expresa para ser aplicables (SSTC 68/2008, de 23 de junio, FJ 3; 129/2009, de 1 de junio, FJ 2; 12/2012, de 30 de enero, FJ 4; y 18/2015, de 16 de febrero, FJ 5). A saber: el interés general y la exigencia de veracidad, que actúan como garantías para evitar que la libertad de expresión informativa se convierta en un instrumento de “desinformación” o manipulación.

Centrándonos ahora en la segunda, debemos tener presente que “veracidad” no implica “exactitud”, puesto que en términos absolutos condicionaría y limitaría la libertad en exceso, incitando al silencio¹⁶.

Según la STS 21/2000, de 22 de febrero, se considera información veraz aquella que ha sido obtenida por el informador mediante: *“una labor de averiguación de los hechos sobre los que versa la información y que la referida indagación se haya efectuado con la diligencia exigible a un profesional de la información”*.

Quien ejerce el derecho a informar está obligado, entonces, a contrastar suficientemente las informaciones que difunde.

En el caso de profesionales de la información, esta comprobación debe realizarse según los estándares de profesionalidad informativa, excluyendo invenciones, insinuaciones insidiosas o rumores (SSTC 105/1990, de 6 de junio). La veracidad no implica, aun así, una transmisión mecánica de los hechos, sino que el informador, dentro de su margen de libertad, interpreta y reconstruye la realidad a través de su labor, lo que puede incluir un componente de crítica legítima (STS 297/2000, de 22 de febrero).

El nivel de exigencia varía según el impacto de la noticia: Cuando ésta pueda suponer un descrédito en la consideración de una persona, el deber de verificación alcanza

¹⁶ FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, P., “Del derecho a la información y sus límites: Especial atención a la reciente controversia en torno al uso de la cámara oculta en el periodismo de investigación”, en *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, núm. 30, Madrid 2017, pp. 179 y ss.

su máxima intensidad, debiendo atenderse también a la presunción de inocencia, las posibilidades efectivas de llevar a cabo esa contrastación o confirmación (STC 240/1992, de 21 de diciembre) y la trascendencia pública de la información (STC 28/1996, de 26 de febrero). De hecho, se observará también si la persona afectada es pública o privada. En el primer caso, el interés general justifica un mayor margen informativo, mientras que, en el segundo, prima la protección de la privacidad (SSTC 134/1999, de 15 de julio).

La información que transmita quien ejerce este derecho puede resultar errónea, pero esto es admisible para el Tribunal Constitucional siempre que haya sido razonablemente comprobada. Por tanto, lo que se exige es que la información se ajuste sustancialmente a la verdad, sin necesidad de una correspondencia total o “exactitud”. Así, el contenido de la información no puede ser absolutamente fantasioso, sino que debe tener cierto parecido con la realidad, complementándose con cierta veracidad objetiva¹⁷, perdiendo su protección constitucional cuando su falsedad es evidente, incluso si se utilizan expresiones cautelares como “presuntamente” para suavizar la afirmación¹⁸.

En este contexto, el Estado tiene un papel muy relevante, pero con un equilibrio muy difícil de guardar ya que, como mencionábamos anteriormente, los poderes públicos no sólo deben evitar restricciones indebidas sobre los derechos fundamentales, sino también impulsar medidas que favorezcan su pleno desarrollo y ejercicio (art. 9.2 CE). No obstante, la propagación de información falsa a través de tecnologías digitales representa una de las principales inquietudes para los Estados democráticos. La llamada “desinformación” busca manipular la opinión pública y debilitar la confianza de los ciudadanos en el Estado y sus instituciones.

El derecho a la información tiene una doble vertiente también en este punto: por un lado, garantiza que los ciudadanos reciban información sin interferencias ni manipulaciones por parte del Estado o cualquier otro agente; por otro, protege la difusión de información veraz, libre, efectiva, objetiva y plural, prohibiendo expresamente la censura previa en la propia Constitución. En este sentido, el legislador debe encontrar un equilibrio entre la intervención y la abstención, asegurando que la regulación no altere la naturaleza libre y dinámica de las redes sociales e internet.

¹⁷ CONCEPCIÓN MONTIEL, L.E., PÉREZ RIVAS, D.A. y MERINO DAMIÁN, M., *Derechos y cambio constitucional: A un siglo de la Constitución*. IEPC, Tabasco 2018, pp. 37 y ss.

¹⁸ JERÓNIMO SÁNCHEZ-BEATO, E., *Manual de Derecho de la Información*. Universidad Europea Miguel de Cervantes, Valladolid 2013, pp. 144 y ss.

En España, la lucha contra la desinformación está regulada únicamente en la orden ministerial PCM/1030/2020, de valor reglamentario, que asigna a la Administración la responsabilidad de rastrear el origen de la información falsa, evaluar su posible impacto y, en caso de riesgo, desarrollar documentos y campañas oficiales para contrarrestarla. La estrategia se basa en combatir la desinformación mediante información verificada.

Sin embargo, este enfoque plantea un problema fundamental: otorga a la Administración Pública el control sobre la veracidad de la información, una función que debería recaer en los órganos jurisdiccionales, al menos en la fase de revisión de la actuación administrativa. No puede ignorarse que la Administración está dirigida por personas, lo que abre la puerta a posibles sesgos e intereses políticos. En este sentido, la regulación de internet podría convertirse en una herramienta para influir en la opinión pública y restringir el acceso a información veraz, especialmente en contextos políticos delicados como crisis de legitimidad o movimientos revolucionarios emergentes. Dado que internet es un espacio esencial para la circulación de ideas y el escrutinio del poder, garantizar la libertad de expresión y el acceso a información plural resulta imprescindible en una sociedad democrática¹⁹.

La intervención del Estado debe restringirse a lo estrictamente necesario para proteger el interés público, evitando que un exceso de regulación comprometa otros derechos fundamentales. Si bien no toda limitación a la libertad de expresión e información en internet es ilegítima, cualquier medida en este sentido debe evaluarse conforme a los derechos fundamentales y al principio de proporcionalidad.

En este contexto, la Declaración Conjunta sobre la Libertad de Expresión y Noticias Falsas, Desinformación y Propaganda, suscrita por la ONU, la OEA, la OSCE y la CADH, advierte sobre los riesgos de una aplicación indebida del concepto de desinformación. El uso arbitrario de este criterio podría derivar en censura, restricción del pensamiento crítico y vulneración de derechos fundamentales.

Por ello, cobra especial importancia la observancia de los principios del buen gobierno, reconocidos como un derecho fundamental en la Carta Europea de Derechos Humanos. Estos principios deben guiar todas las actuaciones de la Administración Pública,

¹⁹ HERCE MAZA, J.I., *Dos modelos de intervención de la administración en internet desde la buena administración a debate: procedimiento de lucha contra la desinformación y el Online Harms White Paper*, en ROPERO CARRASCO, J., *Aspectos jurídicos de la actualidad en el ámbito del derecho digital*. Tirant lo blanch, Madrid 2023, pp. 339 y ss.

garantizando la transparencia, la legalidad y el respeto a los derechos ciudadanos en cualquier intervención estatal sobre la información.

2.4 DE LA LIBERTAD IDEOLÓGICA AL INTERÉS GENERAL DE UNA OPINIÓN PÚBLICA LIBRE

Para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a la participación política de manera plena y responsable, es esencial que dispongan de un acceso adecuado a una información amplia, diversa y plural, que les permita confrontar distintas perspectivas, incluidas aquellas que puedan ser disidentes o contrapuestas. Este imperativo se conecta directamente con el fundamento del derecho a la información veraz, cuya base no es otra que la libertad ideológica, recogida en el artículo 16 de la Constitución Española. Esta libertad, entendida como una manifestación de la autonomía individual, exige la creación de un entorno informativo caracterizado por su pluralidad y accesibilidad, condición *sine qua non* para su ejercicio efectivo, dado que sólo en un espacio informativo diverso es posible que los individuos formulen sus propias convicciones sin interferencias externas.

De este modo, el acceso a la información en libertad no sólo facilita el ejercicio de la autonomía personal, sino que también fortalece la capacidad de los individuos para tomar decisiones informadas sobre su vida y su entorno, erigiéndose como un pilar fundamental para la propia dignidad humana, tal como se consagra en el artículo 10 de la Constitución. Por tanto, garantizando que los individuos puedan vivir y actuar conforme a sus propias convicciones dentro de un marco de libertad y dignidad personal.

No obstante, el derecho a la información se recoge en lo que se conoce como bloque de las libertades del pensamiento o libertades de contenido intelectual²⁰. Estas libertades abarcan actividades humanas de naturaleza esencialmente individual. Sin embargo, la libertad de información se distingue de las demás por un rasgo fundamental: su carácter esencialmente social, ya que la información se genera, transmite y adquiere sentido en un contexto colectivo.

De esa manera, el derecho a la información se convierte en una herramienta esencial para la configuración de la **opinión pública**, entendida como el tejido de las opiniones de los grupos o fuerzas políticas que sostienen un determinado Estado y legitiman su ordenamiento jurídico²¹.

²⁰ GARRIDO FALLA, F. et al., *Comentarios a la Constitución*. Civitas, Madrid 1980, pp. 256 y ss.

²¹ ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978*. Ediciones del Foro, Madrid 1978, pp. 214 y ss.

Esto se justifica en que los medios de recolección y difusión de información encierran un cierto grado de unidad: Al mismo tiempo se informa y se expresa la opinión pública y, a menudo, es complejo diferenciar en qué medida sirve cada medio o ejercicio del derecho a cada fin. Así, la prensa es a la par un medio de información y de expresión de los lectores, ya que influye en la opinión a la vez que manifiesta un punto de vista.

Por lo tanto, analizar el derecho a la información sin vincularlo al proceso de formación de la opinión pública no sólo resultaría anacrónico, sino que implicaría abordar derechos y libertades de manera abstracta, ignorando el contexto práctico en el que realmente se desarrollan y adquieren pleno significado.

El Tribunal Constitucional señala, en relación con el contenido de este derecho, que la existencia y formación de una opinión pública libre constituye una garantía que tiene importancia fundamental, ya que es una condición previa y esencial para el ejercicio de otros derechos indispensables para el funcionamiento de un sistema democrático. Por ello, se considera uno de los pilares fundamentales de una sociedad libre y democrática (STC 79/2014, de 28 de mayo). Esta interpretación tiene su origen en la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (*Handyside c. Reino Unido* de 7 de diciembre de 1976).

Sin comunicación efectiva, otros derechos consagrados por el ordenamiento jurídico perderían su contenido práctico, e incluso el principio de legitimidad democrática, base de la organización jurídico-política española, quedaría gravemente distorsionado²².

En definitiva, la libertad de información no sólo representa un derecho fundamental, sino que también es una condición esencial para la existencia de una opinión pública libre, estrechamente vinculada al pluralismo político y la dignidad de la persona, y constituye, por ende, un eje vertebrador del Estado democrático (STC 240/1992).

²² GIL IBÁÑEZ, J.L. y ROMERO REY, C., *Constitución Española Comentada*. Colex, La Coruña 2024, pp. 139 y ss.

3. EL PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL DERECHO A LA INFORMACIÓN VERAZ

3.1 TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: MARCO NORMATIVO

Dos de los pilares fundamentales del funcionamiento democrático y la legitimación del poder público son, sin duda, la transparencia y el derecho de acceso a la información pública. Por ello, no es de extrañar que la propia Constitución dé pie a su desarrollo legislativo en España en su Título IV.

No obstante, estos conceptos, que están estrechamente relacionados, no deben confundirse. La transparencia alude al principio general que obliga a las Administraciones Públicas a actuar de forma abierta, permitiendo el escrutinio ciudadano de su gestión; mientras que el acceso a la información pública es el instrumento jurídico que garantiza el ejercicio efectivo de ese principio, al reconocer a cualquier persona el derecho a obtener información veraz y relevante sobre la actividad administrativa.

Esta relación de complementariedad es especialmente relevante en un modelo de Administración que, de acuerdo con el art. 103 CE, debe actuar con objetividad y servir con sometimiento pleno a la ley y al derecho.

La transparencia, por tanto, no constituye únicamente un ideal ético de buen gobierno, sino un deber jurídico con implicaciones prácticas que encuentra desarrollo en normas a las que aludiremos a continuación y que incide directamente en la confianza institucional, la rendición de cuentas y la garantía del interés general en el espacio público informativo.

Algunos autores, como Emilio Guichot Reina, sostienen que el derecho a recibir información (art. 20.1.d)) podría haber bastado por sí solo para establecer una conexión sólida entre la libertad de información y el derecho de acceso, dada la relevancia del control del flujo informativo por parte del poder público en la sociedad de la información²³. No obstante, la propia Constitución, en su artículo 105.b) reconoce expresamente el derecho de los ciudadanos a la información en poder de las administraciones públicas, aunque en su ejercicio se ve limitado en casos en que prevalecen otros intereses especialmente protegidos, como la seguridad nacional, la investigación penal o la protección de la intimidad personal.

²³ GUICHOT REINA, E., *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Estudio de la Ley 19/2013*, de 19 de diciembre. Tecnos, Madrid 2014, pp. 46 y ss.

Este precepto constitucional encuentra su desarrollo fundamental en dos normas clave del ordenamiento jurídico español: la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), y la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

La LPAC, en particular, incorpora la transparencia no sólo como un principio general de actuación administrativa, sino como un elemento integrado en el propio impulso del procedimiento (art. 71), lo que implica una gestión clara, accesible y comprensible para los ciudadanos *ab initio*, reforzando con ello la confianza en la actuación de las Administraciones Públicas.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, por su parte, tiene como finalidad principal la ampliación y garantía efectiva del derecho de acceso a la información pública. Esta ampliación se articula, con carácter general, a través de dos vías complementarias: por un lado, mediante la denominada publicidad activa, que impone a las Administraciones públicas la obligación de difundir de oficio, y de manera sistemática, información de relevancia sin necesidad de solicitud previa; y, por otro, mediante el reconocimiento del derecho de acceso individualizado, que faculta a cualquier persona a solicitar información concreta sobre la actividad de los sujetos obligados, sin necesidad de acreditar un interés legítimo directo, y con carácter transversal respecto a todos los ámbitos de actuación del sector público²⁴.

Esta doble dimensión refuerza la transparencia institucional y garantiza un modelo de Administración más accesible, controlable y abierto a la ciudadanía.

Por una parte, todas las Administraciones Públicas, sin excepción, están obligadas a cumplir las disposiciones de publicidad activa que establece el Capítulo II de la ley. El término "*publicidad activa*", empleado por el legislador, se utiliza en contraposición a la noción de "*publicidad pasiva*", aunque esta última no figure expresamente en el texto de la Ley. La expresión alude al deber jurídico que recae sobre la Administración de divulgar, de forma proactiva y sistemática, determinada información cuyo contenido ha sido previamente delimitado por la propia ley. Esta obligación implica no sólo la mera disponibilidad de los datos, sino también la adopción de medidas materiales y técnicas necesarias para garantizar su accesibilidad a través de medios electrónicos, con

²⁴ DE LA VARGA PASTOR, A., "Estudio de la publicidad activa de la información pública. Especial referencia a la información ambiental y a la aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno" en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. VI Num. 1, Tarragona 2015, pp. 1-52.

independencia de que medie o no una solicitud concreta por parte de un ciudadano. En consecuencia, la Administración asume un deber positivo de actuación dirigido a una pluralidad indeterminada de destinatarios, lo que refuerza la dimensión colectiva del derecho a la información en el marco de una democracia avanzada.

La obligación de publicidad activa impone a las Administraciones y entidades públicas la difusión continuada de aquella información que resulte más significativa para garantizar la transparencia en el ejercicio de sus funciones. Esta información, además de estar permanentemente disponible, debe presentarse de forma clara, estructurada y comprensible para los ciudadanos, de modo que permita un acceso real y efectivo. Asimismo, su publicación debe ajustarse a los principios que rigen el tratamiento de la información pública, tales como la accesibilidad universal, la interoperabilidad técnica, la calidad de los datos, su reutilización, así como su correcta identificación y localización. Esta exigencia se extiende no solo a las administraciones en sentido estricto, sino también a las denominadas empresas públicas, ya adopten una forma jurídico-pública o bien sean sociedades mercantiles sobre las que la Administración ejerce una influencia dominante, a través del control mayoritario de su capital o de la capacidad de designar a los miembros de sus órganos de dirección de acuerdo con el Derecho comunitario europeo y el ordenamiento jurídico nacional.

Aunque la Ley no lo establezca de forma expresa, cabe entender también que toda información publicada debe ser, necesariamente, veraz. Esto implica que debe haber sido previamente contrastada y considerada cierta, y, en su caso, objeto de rectificación cuando se detecten inexactitudes, a fin de preservar la confianza ciudadana en el sistema de transparencia y evitar la propagación de datos erróneos o desactualizados²⁵.

Con el fin de evitar que la publicidad activa se convierta en un instrumento selectivo, limitado a la divulgación de aquella información que la Administración desee voluntariamente ofrecer y excluyendo aquella que resulte menos conveniente, es imprescindible que sea la propia Ley la que establezca de manera precisa el contenido mínimo que debe ser objeto de publicación obligatoria. En este sentido, el legislador delimita normativamente qué información pública se considera de mayor relevancia para el interés general, garantizando así un estándar común de transparencia que no dependa de la voluntad discrecional de los órganos públicos.

²⁵ ENÉRIZ OLAECHEA, F.J., “El proyecto de Ley de Transparencia: transparencia de la actividad pública y publicidad activa” en *Revista Aranzadi Doctrinal*, NÚM. 1/2013, Pamplona 2013, pp. 1-10.

De este modo, la Ley impone a las Administraciones públicas la obligación de poner a disposición de la ciudadanía, al menos, tres grandes bloques de información, especificados en los artículos 6 a 8, los cuales abarcan: información institucional, organizativa y de planificación; información de relevancia jurídica; e información económica, presupuestaria y estadística. Esta clasificación responde al objetivo de asegurar un acceso completo y significativo a los aspectos esenciales de la actividad pública.

Por otro lado, en su artículo 13.d) la Ley reconoce expresamente el derecho de los ciudadanos, en sus relaciones con la Administración Pública, a acceder a la “información pública, archivos y registros”, con remisión directa a lo dispuesto en la Ley de Transparencia y en las demás normas que resulten aplicables.

Este derecho se corresponde con lo que doctrinalmente se ha venido denominando “*publicidad pasiva*”. En este caso, el protagonismo recae en el ciudadano, que ostenta la facultad de ejercitar su derecho de acceso a la información pública mediante la presentación de una solicitud formal, dirigida al órgano administrativo o entidad que disponga de los datos requeridos (art. 17 de la Ley 19/2013), siempre no se encuentren ya disponible en el portal de transparencia, donde deben publicarse de oficio aquellos contenidos solicitados con mayor frecuencia (art. 10).

Una vez recibida dicha solicitud, corresponde a la Administración competente tramitarla y dictar una resolución motivada, conforme a los principios y límites establecidos en el ordenamiento jurídico, en la que se conceda o deniegue el acceso solicitado. Esta decisión, que deberá ser notificada al solicitante, se adopta en los términos regulados por los artículos 18 y siguientes de la norma, reforzando así las garantías jurídicas del procedimiento y el control ciudadano sobre la actuación pública.

El derecho de acceso a la información pública constituye uno de los pilares fundamentales de un Estado democrático de derecho y cumple, en este contexto, cuatro funciones esenciales y complementarias:

1. Satisfacción del interés individual del titular del derecho a la información, al permitirle conocer datos relevantes para su vida pública y privada;
2. Protección de sus derechos e intereses legítimos, al dotarle de herramientas para ejercer un control activo sobre las decisiones administrativas que puedan afectarle;
3. Mejora del funcionamiento de la Administración, mediante el incremento de la transparencia, lo que reduce la opacidad y favorece una cultura institucional más abierta y responsable.

4. Complemento a la garantía jurisdiccional, al reforzar el control pleno de la actuación administrativa a través del acceso a la información como paso previo o paralelo a la fiscalización judicial²⁶.

En definitiva, la transparencia administrativa y el derecho de acceso a la información pública no solo fortalecen el vínculo entre la ciudadanía y las instituciones, sino que también promueven una Administración más eficiente, responsable y legitimada democráticamente.

Ambos elementos, concebidos como manifestaciones del principio de buen gobierno, requieren mecanismos de garantía que aseguren su cumplimiento efectivo.

En esta línea, La Ley de Transparencia crea el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG). Configurado como una “Administración independiente” (art. 33 Ley 19/2013) conforme a lo previsto en la LOFAGE (actualmente, Ley 40/2015 Capítulo IV), su régimen de funcionamiento se establece en el Real Decreto 919/2014. Entre sus principales funciones destacan: controlar la aplicación de las normas de transparencia, emitir informes y recomendaciones, asesorar a las instituciones, fomentar buenas prácticas, colaborar con entidades similares, y promover la formación y sensibilización en la materia.

El CTBG ha enfrentado limitaciones desde su creación, ya que el Real Decreto 919/2014 prohíbe que su implementación implique un aumento en el gasto público, lo cual restringe sus capacidades operativas. Además, la baja prioridad política otorgada al organismo se evidenció en la prolongación de la interinidad de su presidente durante casi tres años, hasta el nombramiento de José Luis Rodríguez Álvarez en 2020.

El CTBG utiliza la metodología MESTA (Metodología de Evaluación y Seguimiento de la Transparencia) para evaluar la transparencia, estableciendo criterios para analizar tanto la publicidad activa como el derecho de acceso a la información, aunque la coexistencia de normativas autonómicas complica este proceso²⁷. A pesar de los esfuerzos, la Memoria de 2019 indicó que, debido al alto número de entidades fiscalizadas, se deben aplicar muestreos estadísticos, limitando la profundidad del análisis. Todo ello en conjunto, impide al CTBG cumplir de manera efectiva con sus funciones de control.

²⁶ MESTRE DELGADO, J.F., *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos (Análisis del artículo 105.b) de la Constitución*. Civitas, Madrid 1993, pp. 40 y ss.

²⁷ Actualmente existen leyes autonómicas de transparencia en todas las Comunidades Autónomas a excepción del País Vasco. A saber: Andalucía (Ley 1/2014), Murcia (Ley 12/2014), La Rioja (Ley 3/2014), Galicia (Ley 1/2016), Extremadura (Ley 18/2015), Castilla y León (Ley 3/2015), Navarra (Ley Foral 5/2016), Cataluña (Ley 19/2014), Aragón (Ley 8/2015), Canarias (Ley 12/2014), Castilla la Mancha (Ley 4/2016), Comunidad Valenciana (Ley 2/2015), Madrid (Ley 10/2019), Asturias (Ley 8/2018), Cantabria (Ley 1/2018) y Baleares (Ley 2/2024).

Cabe señalar que, recientemente, el CTBG ha dictado sendas resoluciones por las que obliga al Gobierno a explicar dos aspectos muy relevantes, con respecto a su gestión en la Dana de Valencia, a instancias de un medio privado de comunicación digital (El Debate).

Del mismo modo, aunque la transparencia administrativa y el acceso a la información pública son fundamentales para asegurar una Administración pública responsable y abierta, estos derechos no son absolutos. Existen límites establecidos por la normativa, que buscan equilibrarlos con otros derechos y principios, como la protección de datos personales, la seguridad nacional, el secreto profesional y la confidencialidad de la información. Así, la Ley 19/2013 establece en su artículo 14 la serie de excepciones que permiten a las Administraciones Públicas restringir el acceso a ciertos documentos o información, que siempre deben interpretarse de manera restrictiva y justificarse adecuadamente, para evitar que la opacidad se convierta en una herramienta para eludir la rendición de cuentas²⁸.

3.2 LA NEUTRALIDAD PÚBLICA: PRINCIPIOS ORGANIZATIVOS Y FUNCIONALES

La neutralidad de la Administración Pública constituye un principio esencial del ordenamiento jurídico-administrativo español, directamente vinculado al deber de objetividad y servicio al interés general consagrado en el artículo 103.1 de la Constitución.

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, la neutralidad se define como la "*cualidad o actitud de neutral*", siendo este último término entendido, en su primera acepción, como aquello "*que no participa de ninguna de las opciones en conflicto*".

En los últimos años, ha emergido en España un neologismo destinado a abordar los conflictos internos de los órganos de la administración pública: la neutralidad institucional.

El adjetivo “institucional”, no obstante, puede introducir una cierta confusión, ya que sugiere que abarca todo el aparato administrativo del Estado, lo que puede llevar a mezclar órganos con capacidad para tomar decisiones políticas, como los gobiernos, con aquellos cuya actuación debe estar estrictamente alineada con la distribución competencial.

En su sentido más estricto, atribuir a la administración pública un carácter "institucional" implica que ésta debe contar con una serie de características que le permitan funcionar en ausencia de un impulso político: la capacidad de asumir intereses, de actuar

²⁸ Antes de la legislación citada en el texto, vid., DE LOS MOZOS Y TOUYA, I.M., "*El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos (El derecho de todos a recordar las decisiones administrativas. Otra "memoria histórica"*)", en S. CARNICER, y A. MARCOS, *Valladolid, ciudad de archivos*, UVA, Valladolid 2011, pp.407-425.

con autonomía para alcanzar determinados fines y de establecer normas informales de comportamiento propias²⁹.

La referencia al término "neutralidad institucional" no es completamente irrelevante, ya que en las últimas dos décadas se ha observado una proliferación de declaraciones y gestos simbólicos de carácter institucional que se pronuncian sobre temas controvertidos en sociedades marcadas por la sobrecarga de información y el populismo. Por ejemplo, son numerosos los plenos de ayuntamientos que adoptan posiciones sobre cuestiones generales que tradicionalmente corresponden al ámbito de los partidos políticos, como la declaración de personas *non gratas*, la violencia de género, la política climática, la secesión en Cataluña o la política internacional. Además, muchos órganos administrativos utilizan símbolos como banderas o pancartas, lo que puede expandir o cuestionar competencias con una dimensión constitucional. Estos actos, generalmente impulsados por campañas de partidos o *lobbies*, obligan no sólo a los parlamentos, sino a todos los niveles administrativos, a posicionarse en cuestiones de gran calado social y político.

La tesis que sustenta la neutralidad institucional se basa en la idea de que las administraciones públicas, fuera de los foros parlamentarios, no deben aprovechar su posición privilegiada y su indudable *autoritas* para, bajo la justificación de expresar pluralismo, desequilibrar el proceso comunicativo público. En consecuencia, ciertos espacios públicos podrían estar sujetos a un deber de neutralidad, del cual solo cabría apartarse cuando existan motivos de interés público de especial relevancia, tal como ha establecido la jurisprudencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos³⁰. De este modo, evitarían que las opiniones que circulan en el ámbito público adquirieran un peso desigual en la esfera social. Dicho desequilibrio podría hacer que las declaraciones de voluntad institucionales se convirtieran en propaganda, usando el prestigio de algunos foros públicos para desacreditar posturas privadas basadas en el art. 20 CE³¹.

La jurisdicción ordinaria ha venido analizando durante años las llamadas "*declaraciones institucionales*" y otros actos simbólicos, validándolos o anulándolos con base en argumentos doctrinales, como la naturaleza de la decisión (actos administrativos o políticos, y el derecho de petición del art. 29 CE), sus efectos, la autonomía del ente, o si vulneran derechos fundamentales o principios constitucionales. Recientemente, sin embargo, se ha

²⁹ GARRIDO FALLA, F., *La administración en la Constitución*. CEC, Madrid 1980, pp. 41 y ss.

³⁰ VILLAVERDE, I., "¿Tienen opinión las instituciones políticas?" en *Blog Observatorio de Derecho Público*, Barcelona 2018.

³¹ VÁZQUEZ ALONSO, V.J., "La neutralidad del Estado y el problema del Government Speech" en *Revista de Estudios Político*, n° 177, Sevilla 2017, pp. 13 – 55.

impuesto la identificación de la neutralidad institucional con el principio de objetividad establecido en el artículo 103.1 CE, resaltando el “*mandato de mantener los servicios públicos a cubierto de toda colisión entre intereses particulares e intereses generales*”, según la propia jurisprudencia constitucional (STC 77/1985, de 27 de junio).

La objetividad, no obstante, se define como la “*cualidad de objetivo*”, siendo esto, aquello “*perteneciente o relativo al objeto en sí mismo, con independencia de la propia manera de pensar o de sentir*”.

En esta línea, Garrido Falla distingue entre la “*neutralidad política de la administración*” y la “*neutralidad administrativa del gobierno*”. La primera se relaciona con el principio de objetividad establecido en el artículo 103.1 de la Constitución, mientras que la segunda se refiere a una función pública profesionalizada, conforme a lo dispuesto en el artículo 103.3 de la misma ley fundamental³².

De igual manera, existe a menudo confusión entorno al principio de imparcialidad que también debe regir la actuación de la Administración, confundiéndolo con estos dos anteriores. No obstante, la RAE define la imparcialidad como la “*falta de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de alguien o algo, que permite juzgar o proceder con rectitud*”.

En consecuencia, puede afirmarse que la neutralidad implica abstenerse de tomar partido en un conflicto; la objetividad, centrarse en el objeto en sí mismo, con independencia de valoraciones personales; y la imparcialidad, actuar sin prejuicios ni predisposición hacia ninguna de las partes. Así, en el uso común del lenguaje, la objetividad presupone imparcialidad, pues percibir algo tal como es exige ausencia de juicio previo, mientras que ni la imparcialidad ni la objetividad implican necesariamente neutralidad, dado que es posible tomar parte en un asunto tras haberlo valorado de forma objetiva e imparcial³³.

La neutralidad, por lo tanto, no se configura como un principio aislado, sino que se integra dentro de un marco más amplio de principios organizativos y funcionales que rigen el funcionamiento de la Administración, como la objetividad, la imparcialidad, la legalidad, la eficacia o la responsabilidad.

La objetividad, al igual que la imparcialidad recogida en el artículo 103.3 CE y a diferencia de la neutralidad, funciona como una técnica destinada a asegurar que la vinculación de la administración al principio de legalidad sea absoluta, minimizando al

³² GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo. Vol. I. Parte general*, Tecnos, Madrid 1994, pp. 62 y ss.

³³ GARCÍA GARCÍA, F.M., “Delimitación conceptual del principio de objetividad: objetividad, neutralidad e imparcialidad” en *Revista Documentación Administrativa*, nº 289, Murcia 2011, pp.21 – 42.

máximo el margen de apreciación del funcionario en la interpretación y aplicación del Derecho. De este modo, se impone al funcionario la obligación de ajustar su labor interpretativa, en la mayor medida posible, a la voluntad de la ley, dejando de lado cualquier interés o valoración subjetiva.

En la jurisprudencia también podemos encontrar algunas sentencias relevantes en relación con la neutralidad, como la STC 151/1999, que la definió como una regla ética de actuación de los cargos públicos, cuyo incumplimiento puede conllevar la sanción penal de inhabilitación, especialmente para aquéllos vinculados a la representación política (art. 23 CE); la STC 80/2002, en la que se estableció que la Administración Electoral debe ejercer sus funciones con neutralidad, al servicio de todos los candidatos que concurren a los comicios (elevado a rango de ley en el artículo 66 LOREG) y, en el ámbito que nos ocupa en el presente trabajo, la STC 190/2001, que recordó que RTVE no debe actuar como una empresa de tendencia, sino como un servicio público sujeto a la neutralidad ideológica exigida por el art. 103.1 CE.

Siendo la neutralidad, por tanto, el principio que exige a la Administración actuar con objetividad al servicio de los intereses generales, resulta necesario aclarar qué se entiende hoy por interés general. Éste debe identificarse con el interés auténtico de toda la comunidad, y no con el interés particular de una élite o minoría movida por fines propios o políticos.

En palabras de Garrido Falla, la Administración debe obrar con eficacia, pero eficacia indiferente: *“debe ser eficaz tanto si se perjudica como si se favorece la política de partido que está en el poder”*³⁴.

Sin embargo, algunos autores han cuestionado esta posibilidad. Nieto, por ejemplo, sostiene que, más allá de las declaraciones institucionales, la Administración pública tenderá a servir a quien logre dominarla en cada momento, ya sea el Gobierno, un grupo político, social o económico, o incluso un colectivo de funcionarios, dada su naturaleza instrumental³⁵.

No obstante, y aunque es cierto que la Administración constituye el medio por el cual el Estado se relaciona con los ciudadanos y actúa bajo la dirección política del Gobierno, su legitimidad democrática exige que opere con neutralidad. En consecuencia,

³⁴ GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo. Vol. I. Parte general*. Tecnos, Madrid 1994, pp. 62 y ss.

³⁵ NIETO, A., *La Administración sirve con objetividad los intereses generales* en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesore Eduardí Gervá de Enterría*. Cívitas, Madrid 1991, p. 2229.

no debe convertirse en un instrumento político al servicio del poder, sino en un órgano objetivo al servicio del interés general y de los ciudadanos. Por tanto, la misma neutralidad exige la no imposición pública de una determinada opción libre, pues, de lo contrario, ello supondrá una restricción de la libertad correspondiente, violando el derecho a la igualdad en su reconocimiento.

Esta exigencia resulta especialmente crítica en el ámbito de la comunicación pública, donde la transmisión de información debe garantizar la veracidad, la objetividad y la transparencia, evitando cualquier confusión entre la función administrativa de informar y la finalidad política de influir. Sólo de este modo puede asegurarse que el derecho de los ciudadanos a recibir una información veraz y libre, como pilar de una opinión pública plural y fundamentada en la libertad ideológica, se vea efectivamente protegido.

3.3 INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL

3.3.1 Explicación de objetivos políticos y publicidad institucional

La confusión, en ocasiones intencionada, entre las ayudas a la prensa y la publicidad institucional ha sido uno de los debates más complejos dentro de esta problemática. No obstante, la distinción entre ambos conceptos es clara.

La publicidad institucional puede entenderse, de forma sintética, como una modalidad de comunicación promovida por las Administraciones Públicas que se difunde a través de medios de comunicación convencionales, empleando los mismos espacios reservados habitualmente a la publicidad comercial³⁶. A diferencia de esta última, cuya finalidad principal es incentivar el consumo de bienes o servicios con ánimo de lucro, la publicidad institucional, en tanto manifestación comunicativa del Estado, ha de orientarse necesariamente a la promoción del interés general y evitar objetivos que impliquen un uso indebido de fondos públicos (Exposición de motivos de la Ley 29/2005).

La publicidad institucional puede englobarse dentro de la denominada publicidad social. Ésta, ya sea promovida por entidades públicas o privadas, se caracteriza por perseguir objetivos que repercutan positivamente en la colectividad. Para que una campaña publicitaria sea considerada social, debe orientarse principalmente al interés general y no a intereses particulares. En consecuencia, una acción publicitaria empresarial revestida de compromiso ambiental, pero con fines exclusivamente lucrativos, no podría calificarse

³⁶ MARTÍNEZ PASTOS, E. y VIZCAÍNO LAORGA, R., “Publicidad institucional como fenómeno integrador ante la inmigración en España: Régimen Jurídico” en *Revista Latina de Comunicación Social*, núm. 63, México 2008.

como publicidad social. Por el mismo motivo, una campaña con fines partidistas o propagandísticos, tampoco.

La publicidad institucional, para cumplir su función legítima, debe estar inequívocamente orientada al beneficio ciudadano, excluyendo motivaciones partidistas o comerciales. Tanto es así que los ciudadanos, tanto personas físicas como jurídicas, tienen derecho a reclamar si consideran que una campaña vulnera lo establecido en la ley, pudiendo solicitar su cese o corrección inmediata, sin perjuicio de otras vías de recurso previstas legalmente (art. 7 Ley 29/2005)³⁷.

Por lo tanto, es fundamental garantizar que la publicidad institucional no se desvirtúe en propaganda, como veremos posteriormente. Para ello, resulta imprescindible que tanto los objetivos perseguidos como el emisor del mensaje sean claramente identificables.

La publicidad institucional constituye, en efecto, una de las principales formas de manifestación del Estado contemporáneo. Dado que la realidad estatal no es directamente perceptible, se hace presente ante los ciudadanos a través de símbolos, discursos y representaciones. A lo largo de la historia, esta necesidad de visibilidad ha adoptado diversas formas: desde la iconografía del poder feudal y los retratos regios, hasta los medios impresos, la radio o la televisión. En la actualidad, la inserción del Estado en los contenidos mediáticos, a través de campañas institucionales, cumple esta función de exposición.

Por ello, la publicidad institucional no es sólo una herramienta de comunicación, sino una forma inherente a la existencia misma del Estado. Las Administraciones públicas (nacionales, autonómicas y locales) tienen así el deber de proyectar al Estado en el espacio público mediante los canales más adecuados en cada momento histórico. En consecuencia, incluso si no existe una voluntad expresa, el propio carácter institucional del Estado impone la necesidad de dotarse de mecanismos de presencia y comunicación. De este modo, mientras existan instituciones, existirá también la publicidad institucional como expresión de su presencia activa en la sociedad³⁸.

En función de sus objetivos y contenidos, cabe distinguir diversas categorías dentro de la publicidad institucional. A efectos expositivos, pueden señalarse al menos cuatro tipologías principales:

³⁷ RODRÍGUEZ LÓPEZ, M. y ROBLES ÁLVAREZ, D., “La publicidad institucional en España: Análisis de las compañías contra la violencia de género del Gobierno (2006-2015)” en *Revista de Comunicación Vivat Academia*, núm. 134, Vivat Academia, Málaga 2016, pp. 86 – 108.

³⁸ CORTÉS GONZÁLEZ, A., “La publicidad institucional en España. Una década en perspectiva” en *Razón y Palabra*, núm. 75, Quito 2011, pp. 19 y ss.

1. Educativa-social: orientada a promover valores y actitudes que refuercen la convivencia democrática, como el respeto al medioambiente.
2. Comercial: busca proyectar una imagen atractiva del país, comunidad o municipio para captar inversiones o fomentar el turismo.
3. Informativa: facilita a los ciudadanos el cumplimiento de trámites administrativos o el conocimiento de directrices públicas, como campañas sobre reciclaje o salud.
4. Electoralista: A pesar de su prohibición, ha sido utilizada con frecuencia. Se caracteriza por el uso de recursos públicos con fines partidistas, especialmente en períodos preelectorales, buscando reforzar la imagen del partido en el poder. Es importante no confundirla con la publicidad electoral que sí está permitida bajo regulación específica de la Junta Electoral en períodos de campaña.

En el entorno mediterráneo europeo, el Estado ha mantenido históricamente la responsabilidad de intervenir en ciertos sistemas del mercado para garantizar el pluralismo informativo. En Portugal, por ejemplo, la preocupación por la imparcialidad condujo a un debate sobre qué normas deben regir la distribución de la publicidad institucional. Este debate culminó con la formación de una base de datos destinada a ofrecer transparencia, facilitando que los datos sean accesibles tanto para la opinión pública como para los sectores interesados³⁹.

Desde 2005, España cuenta con un marco normativo específico para regular la publicidad institucional: la Ley 29/2005 de Publicidad y Comunicación Institucional. Antes de su aprobación, las directrices eran vagas, lo que facilitaba el uso partidista de las campañas. En combinación con la Ley de Contratos del Sector Público, esta normativa permitió a la Secretaría de Estado de Comunicación elaborar una Guía práctica de Publicidad y Comunicación Institucional, que delimita con precisión cómo debe ser la comunicación de la Administración General del Estado y qué contenidos pueden (art. 3 de la ley) o no (art. 4) difundirse, los fines y los procedimientos contractuales aplicables a la publicidad institucional, especialmente en lo relativo a la neutralidad política y al uso responsable de los recursos públicos.

Según dicha guía, y como explicaremos con mayor profundidad en apartados posteriores, se consideran susceptibles de publicitar las campañas de utilidad general, aquellas orientadas a fomentar cambios de hábitos o actitudes sociales, las que apoyan la proyección internacional de sectores económicos españoles y también las vinculadas a

³⁹ SANMARTÍ ROSET, J.M., “Perspectivas de futuro en las relaciones prensa-Estado” en *Revista Iberoamericana de Comunicación*, vol. 3 núm. 2, Conexiones, Madrid 2012, pp. 49 – 64.

productos o servicios públicos, como el Tesoro o Loterías del Estado. En cambio, se prohíben expresamente las campañas con fines de autobombo institucional, aquellas de carácter partidista o propagandístico, las que contengan mensajes discriminatorios o contrarios a principios constitucionales, así como cualquier publicidad no esencial durante un proceso electoral, salvo que sea imprescindible para salvaguardar el interés público o el funcionamiento básico de los servicios públicos.

Al analizar los contenidos permitidos y prohibidos en la publicidad institucional, surge una contradicción relevante, especialmente en lo relativo a su función educativa. Por un lado, la ley obliga a promover campañas que fomenten cambios sociales o de hábitos en la ciudadanía; por otro, prohíbe aquellas que impulsen un cambio de actitud con fines políticos o partidistas. Esta tensión no es fácil de resolver y sigue siendo objeto de debate tanto en el ámbito legislativo como en el filosófico.

La publicidad institucional, desde un enfoque consensuado actual, debe contribuir al avance hacia una sociedad más justa y respetuosa con los derechos humanos. Sin embargo, cualquier intento de promover un cambio (en cualquier dirección) puede ser percibido como partidista, ya que implica tomar posición. Esta dificultad ha estado presente desde los orígenes de la publicidad institucional educativa, que en la transición democrática se entendió como una herramienta para introducir valores democráticos en el espacio público. No obstante, este modelo se ha mostrado insuficiente, ya que opera de forma vertical y unidireccional, sin dar voz ni participación a la ciudadanía, y la comunicación pública debe construirse también públicamente, ya que la sociedad civil también debe configurar el Estado⁴⁰.

3.3.2 Propaganda política vs. Información de interés público

La delimitación entre publicidad institucional legítima y propaganda depende en gran medida de las nociones de poder e interés. La finalidad última de la publicidad institucional ha de ser siempre el interés general; sin embargo, cuando ésta se instrumentaliza con fines partidistas, se desvirtúa su naturaleza. Así, determinadas estrategias de autoelogio pueden suscitar dudas respecto a la legitimidad de este tipo de comunicación, en la medida en que se alejan del interés público que debería justificarla. En

⁴⁰ CORTÉS GONZÁLEZ, A., “La publicidad institucional en España. Una década en perspectiva” en *Razón y Palabra*, núm. 75, Quito 2011, pp. 19 y ss.

tales casos, la publicidad institucional se aproxima a formas de comunicación más propias de la propaganda política⁴¹.

La propaganda puede definirse como una forma de comunicación generada por individuos u organizaciones con el propósito de ejercer poder sobre la estructura social, ya sea influyendo en creencias religiosas, en la conducta política o en el control de los recursos económicos y del aparato estatal. A través de mensajes ideológicamente orientados, las instancias de poder (de cualquier tipo) buscan moldear el pensamiento o el comportamiento del receptor. A diferencia de otras formas comunicativas como la publicidad comercial, la propaganda no se guía por los intereses del destinatario, sino por la consecución de los fines estratégicos del emisor, lo que constituye su principal rasgo distintivo desde una perspectiva analítica.

Hablar de publicidad institucional orientada al poder equivale, en realidad, a referirse a una forma de propaganda encubierta bajo la apariencia de mensajes institucionales neutros. Un caso claro sería el de aquellos anuncios en los que se presentan obras públicas o infraestructuras como logros atribuibles directamente a un gobierno concreto. Se trata de un ejemplo característico de lo que se ha denominado “propaganda de los hechos”, tan cargada de intencionalidad como otras formas más evidentes de comunicación política personalizada. En este contexto, lo verdaderamente relevante no es la veracidad del dato, sino la finalidad con la que se comunica y su relación con la estructura del poder político. La publicidad institucional con fines propagandísticos pone de manifiesto su carácter partidista e interesado tanto por el contenido del mensaje como por las condiciones desde las que se emite. Si la instancia de poder actuara desde una posición realmente desinteresada, sin buscar influir en la percepción ciudadana para obtener rédito político, no promovería mensajes de autoelogio ni se presentaría a sí misma como garante exclusiva de ese bienestar común⁴².

Una de las consecuencias más significativas del uso propagandístico de la publicidad institucional es esa atribución de logros gubernamentales a partidos políticos concretos. Este fenómeno se observa con claridad en un anuncio emitido en 2003 por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en el que, bajo el lema “Dicho y Hecho.”, se afirmaba que la Seguridad Social había llevado a cabo un gran esfuerzo, tanto humano como material, para garantizar que más de ocho millones de pensionistas recibieran cuanto antes lo que les

⁴¹ LABORDA GIL, X., “Propaganda institucional y literatura de papelera. Teatro político de contienda y de autoalabanza en Cataluña” en *Revista de Investigación Lingüística*, núm. 2, Barcelona 2003, pp. 43 – 66.

⁴² PINEDA CACHERO, A., *Elementos para una teoría comunicacional de la propaganda*. Alfar, Sevilla 2006, pp. 79 y ss.

correspondía. Aunque el mensaje se presenta como una comunicación institucional, es evidente que genera un efecto simbólico de transferencia, asociando el éxito de una política pública a la gestión del partido en el poder. Así lo ha señalado también el Tribunal de Cuentas en su Informe n.º 706 sobre la contratación celebrada por la Seguridad Social para la difusión de información y otros servicios relacionados, correspondiente al ejercicio de 2006, en el que se alude a este tipo de campañas como ejemplo de utilización de recursos públicos con una posible finalidad partidista encubierta.

Por otro lado, existe otra modalidad de publicidad institucional propagandística que combina la autopromoción con elementos de publicidad negativa. En estos casos, los mensajes difundidos por una Administración pública no solo buscan reforzar su propia imagen, sino también desacreditar a otras Administraciones o actores políticos. Un ejemplo ilustrativo fue la campaña de la Junta de Andalucía relativa al cobro de 2.500 millones de euros en concepto de deuda, en la que, según declaraciones del entonces Secretario de Organización del PSOE andaluz, Luis Pizarro, se pretendía evidenciar la gestión deficiente del anterior Gobierno del PP y contrastarla con la actuación favorable del Ejecutivo de Rodríguez Zapatero⁴³.

Además, cualquier tipo de publicidad institucional que busque fomentar el dominio de un individuo o grupo sobre otro también puede considerarse propaganda. Así, si la publicidad institucional de una Administración, por ejemplo, la "A", promoviera la idea de una superioridad biológica o cultural de sus ciudadanos frente a los de otras regiones (locales, autonómicas, federales, etc.), dicha publicidad debería ser considerada propaganda, ya que estaría persiguiendo la creación de una relación de poder asimétrica entre diferentes grupos sociales.

Gran parte de la publicidad institucional del Estado puede interpretarse como propaganda, especialmente si se considera la relación histórica entre ambas prácticas. La información difundida por el gobierno suele percibirse como tal debido al uso reiterado de anuncios oficiales con fines de autoelogio. Esta percepción se ve reforzada por la variedad de objetivos que pueden tener estas campañas, lo que facilita su instrumentalización con fines propagandísticos.

No obstante, corresponde a la Administración promover los intereses generales a través de la publicidad institucional de servicio público, diferenciándose así de la lógica de la propaganda, que busca el control de las mayorías por parte de una minoría. Además,

⁴³ PINEDA CACHERO, A., "Propaganda y publicidad institucional: Algunas consideraciones teóricas" en *Questiones Publicitarias*, núm. 1, Sevilla 2009, pp. 9-32.

consideramos que, a través de distinciones como ésta, se llega al núcleo de la publicidad institucional, cuya forma más auténtica y natural debería estar orientada a la satisfacción de los intereses de toda la población.

En efecto, aunque el Estado constituye una estructura de poder susceptible de ser utilizada en favor de intereses particulares, también es una institución sujeta a control público (jurídico y político) y orientada, en su fundamento democrático, a la defensa del interés general. Es precisamente esta dimensión democrática la que mejor permite diferenciar la publicidad institucional del Estado de la propaganda, por sus objetivos.

3.4 EL ESPACIO PÚBLICO INFORMATIVO Y SUS DESAFÍOS ACTUALES

Un componente esencial de cualquier sistema democrático es la existencia de un espacio público de interacción, deliberación y comunicación. Este ámbito es imprescindible para que funcione la dinámica entre gobierno y oposición, y para que se mantenga un flujo constante de comunicación entre quienes gobiernan y la ciudadanía. La intensidad de esta comunicación determinará si nos situamos más cerca de una concepción de democracia representativa, centrada en la delegación del poder, o de una democracia deliberativa, que apuesta por una participación activa y reflexiva de los ciudadanos en los asuntos públicos.

El concepto de espacio público se refiere al ámbito donde se desarrollan los procesos de comunicación y deliberación colectiva, y está estrechamente vinculado a la formación de la opinión pública. Es un concepto que tiene una fuerte carga normativa, ya que remite a un lugar, no siempre físico, en el que se hace visible lo que concierne al interés general y se forma dicha opinión⁴⁴.

En sus orígenes, este espacio surgió con la burguesía ilustrada, que encontró en cafés, salones y periódicos los primeros foros para trasladar asuntos privados al debate colectivo, actuando como contrapeso al poder absolutista. Con el tiempo, este entorno comunicativo se institucionalizó en el marco del Estado liberal, a través de la prensa y los parlamentos, consolidando una esfera pública capaz de influir en las decisiones políticas.

El cambio estructural del espacio público se produce con la irrupción de los medios de comunicación de masas, estando muchos de ellos controlados o fuertemente influidos por el Estado. El problema es que esta evolución supone una pérdida de la función deliberativa original del espacio público, que deja de estar protagonizado por ciudadanos

⁴⁴ VALLESPÍN, F., “La crisis del espacio público” en *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 3, Madrid 2000, pp. 77-95.

activos y críticos, para convertirse en un entorno dominado por el consumo pasivo de información y entretenimiento.

Los medios, aunque tecnológicamente liberadores, acaban operando como instrumentos de integración y manipulación, orientados a consolidar la adhesión de una ciudadanía despolitizada, más que a fomentar una opinión pública autónoma y plural.

La publicidad constituye, indudablemente, un valor normativo esencial en tanto que el poder político sólo puede legitimarse de forma racional a través de debates públicos y deliberaciones libres⁴⁵.

Las relaciones entre la prensa y el Estado han estado marcadas históricamente por tres funciones clave asumidas por los poderes públicos: una función coercitiva, vinculada al control de la libertad de expresión e información y al ejercicio del poder; una función reguladora, orientada a ordenar el mercado informativo; y una función de garantía, centrada en la protección y promoción del pluralismo informativo. En los sistemas democráticos, las dos últimas funciones son las que han predominado, siendo especialmente relevantes en el debate actual sobre el papel de la Administración en la gestión de la publicidad institucional⁴⁶.

El pluralismo, que comentamos anteriormente, constituye, por ello, uno de los principales fundamentos que legitiman la intervención del Estado en el ámbito de los medios de comunicación.

Históricamente, el análisis de la influencia del Estado sobre el pluralismo informativo y su vínculo con el periodismo y los medios se ha planteado desde varias perspectivas: la censura de prensa como forma de control directo sobre los contenidos, los sistemas de control indirecto o administrativo, la regulación legal de la profesión periodística, la concesión de ayudas públicas a los medios, las políticas para garantizar el pluralismo informativo y las restricciones a la concentración empresarial en el sector de la comunicación. Así, el Estado está en posición de condicionar, promover o limitar la diversidad y libertad en el ecosistema mediático.

A lo largo de su historia, prácticamente todos los países europeos han registrado algún grado de intervención estatal en sus sistemas de prensa, pudiendo agruparse en función de patrones intervencionistas comunes que responden a contextos históricos, políticos y culturales específicos. No obstante, el rol del Estado como garante de la libertad

⁴⁵ HABERMAS, J., *Teoría y Praxis. Estudios de filosofía social*. Tecnos, Madrid 1987, pp. 12 y ss.

⁴⁶ SANMARTÍ ROSET, J.M., “Perspectivas de futuro en las relaciones prensa-Estado” en *Revista Iberoamericana de Comunicación*, vol. 3 núm. 2, Conexiones, Madrid 2012, pp. 49 – 64.

de expresión y del acceso universal a la información, así como su compromiso con una prensa libre y plural, difiere considerablemente entre países.

En las últimas décadas, la descentralización política en España ha venido acompañada de una ausencia voluntaria de regulación específica sobre la prensa, quedando sujeta desde 1989 a la legislación ordinaria y a normas complementarias como el derecho de réplica o la cláusula de conciencia.

Aunque actualmente no existe una regulación concreta para la prensa escrita, sí la hay para el sector audiovisual. No obstante, en este escenario de convergencia digital, no puede asegurarse que estas normativas desactualizadas sean eficaces para garantizar la competitividad y pluralidad de los medios en el nuevo entorno mediático, tecnológico e internacional⁴⁷.

En países como Francia se han implementado no sólo ayudas para fomentar la difusión, distribución y modernización de la prensa, sino también un procedimiento específico para regular su sistema de distribución, considerado esencial para garantizar el pluralismo informativo y el acceso equitativo a la información.

El artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos garantiza la libertad de expresión y el derecho a recibir y difundir información. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha confirmado que este derecho incluye la posibilidad (pública y privada) de crear canales de televisión. Tanto es así que, en un caso contra Austria, concluyó que su monopolio televisivo vulneraba este derecho al restringir la libre comunicación de ideas.

En sentido contrario, el artículo permite a los Estados regular medios como la radio o la televisión mediante autorizaciones previas. No obstante, cualquier limitación estatal debe estar prevista por ley, perseguir un fin legítimo, proteger el pluralismo informativo y ser necesaria en una sociedad democrática, es decir, proporcional y justificada por una necesidad social relevante⁴⁸.

La liberalización del sector audiovisual en Europa, iniciada en los años setenta, llevó a la creación de organismos reguladores con el objetivo de asegurar un mercado real en contextos previamente dominados por monopolios. Paralelamente, surgió el debate sobre cómo regular los contenidos en este nuevo entorno abierto: garantizar el pluralismo,

⁴⁷ SANMARTÍ ROSET, J.M., “Perspectivas de futuro en las relaciones prensa-Estado” en *Revista Iberoamericana de Comunicación*, vol. 3 núm. 2, Conexiones, Madrid 2012, pp. 49 – 64.

⁴⁸ PETERSEN, N., *Rundfunkfreiheit und EG-Vertrag*. Nomos, Baden-Baden 1994, p. 283.

proteger el derecho a la información y compatibilizarlo con otros principios constitucionales, así como establecer contenidos de servicio público.

En muchos países, estas competencias no recaen directamente en el Gobierno, sino en entidades públicas de carácter plural o en autoridades independientes, como ocurre en Alemania.

En el caso de España, la condición de la radiotelevisión pública como una administración verdaderamente independiente ha sido objeto de debate. Esto se debe a que su Consejo de Administración está integrado por miembros designados por las Cortes Generales para cada Legislatura. Originalmente compuesto por doce integrantes, este órgano pasó a tener quince miembros tras la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 5/2024: once nombrados por el Congreso y cuatro por el Senado, una distribución que, como abordamos anteriormente, presenta una clara asimetría desde múltiples perspectivas.

En cuanto a la televisión privada, ésta depende directamente de la administración gubernamental, que se encarga de otorgar las licencias necesarias y de ejercer las competencias públicas establecidas en la normativa vigente.

3.4.1 El problema de la desinformación

Aunque la desinformación no es un fenómeno exclusivo de la era contemporánea, ha adquirido una relevancia crucial en los últimos años, convirtiéndose en uno de los principales retos que la investigación en comunicación ha tenido que abordar. Este fenómeno está vinculado al auge de la "*posverdad*", un clima donde la sobreabundancia de información circula rápidamente en los circuitos digitales y se acompaña de una creciente desconfianza hacia las instituciones políticas, económicas y mediáticas que habían gozado de legitimidad en el siglo XX.

A este contexto se le añade lo que algunos teóricos describen como la "paradoja liberal", aunque, en mi opinión, se ajustaría más al término conceptual de "paradoja nihilista": un escenario en el que las democracias, por su propia naturaleza, son tolerantes con todas las opiniones, aunque algunas de ellas sean violentas con las demás y busquen desvirtuar el espacio público y destruir la convivencia.

El concepto de posverdad, que fue elegido palabra del año por el diccionario Oxford en 2016, se asocia generalmente con situaciones en las que las emociones y las creencias personales superan a los hechos objetivos y demostrables. Sin embargo, existen enfoques que lo vinculan también con el uso de medias verdades o la construcción de

realidades falsas que se infiltran en el imaginario colectivo, haciendo que la información distorsionada parezca más creíble⁴⁹.

En estrecha relación con la posverdad, surge el término "*fake news*", que se refiere a aquellos contenidos falsos que adoptan la apariencia de noticias legítimas, pero que han sido creados con el propósito de engañar y promover intereses políticos, económicos o ideológicos específicos⁵⁰.

Alrededor del fenómeno de la desinformación, ha surgido otro tipo de contenido perjudicial que contribuye a complicar aún más el ecosistema informativo: las *junk news*. Aunque han sido menos estudiadas que las *fake news*, las *junk news* no son necesariamente falsas, pero sí tienen la intención de promover una agenda ideológica o política específica. Su creciente presencia provoca una saturación de la esfera pública, empobrece el debate social y fomenta la polarización.

El último desafío derivado del clima actual de desinformación son las *deepfakes*, contenidos mediáticos en formato audiovisual o sonoro que representan a una persona realizando acciones o pronunciando discursos que nunca ocurrieron. Gracias a los avances en inteligencia artificial, la creación de este tipo de vídeos y audios engañosos se ha vuelto cada vez más accesible y fácil de producir⁵¹.

En conjunto, la desinformación puede tener efectos devastadores en la vida de las personas y las organizaciones, afectando su salud, finanzas e, incluso, al propio sistema democrático. La crisis provocada por el COVID-19 ha intensificado el debate sobre la necesidad de protegerse frente a la propagación de rumores y noticias falsas. En momentos de tensión, estos bulos pueden socavar gravemente la estabilidad social, la convivencia pacífica y los cimientos mismos de las democracias occidentales, que se sustentan en la confianza ciudadana en sus representantes e instituciones públicas.

Por ello, el procedimiento de lucha contra la desinformación en España asigna responsabilidades a actores de naturaleza diversa: al gobierno central, a los demás organismos públicos con competencias en la materia, así como al sector privado y a la sociedad civil.

⁴⁹ MUÑOLO, L., *La posverdad es mentira. Un aporte conceptual sobre fake news y periodismo* en APARICI, R. y GARCÍA MARÍN, D., *La posverdad. Una cartografía de los medios, las redes y la política*. Gedisa, Barcelona 2019, pp. 65-80.

⁵⁰ GUO, L. y VARGO, C.J., "Fake news and emerging online media ecosystem: An integrated intermedia agenda-setting analysis of the 2016 U.S. Presidential Election" en *Communication Research*, num. 47, Sage Journals, Nueva York 2018, pp. 178-200.

⁵¹ SCHICK, N., *Deep Fakes and the Infocalypse: What you urgently need to know*. Monoray, Londres 2020, p. 7.

La primera línea de defensa contra la desinformación está, indudablemente, en los propios destinatarios últimos de la misma: los ciudadanos. En España, en 2018 la desconfianza hacia las redes sociales y otros medios era notable, y aunque el 84% consideraba que la desinformación es un problema, sólo el 54% afirmaba ser capaz de identificarla. Además, las encuestas también reflejaban una creciente preocupación social por la manipulación informativa⁵².

La segunda clave en la detección y lucha contra la desinformación son los mediadores de la información, que en el ecosistema informacional tradicional eran los medios de comunicación, pero en el contexto actual corresponden también, o incluso más, a las plataformas digitales.

En este sentido, la Comisión Europea y otros organismos destacan el papel crucial de los medios libres e independientes para contrarrestar la desinformación y garantizar la democracia.

Tomando posición en el asunto, la Unión Europea ha adoptado varias medidas normativas para regular el acceso y la distribución de información en plataformas digitales, como la Directiva de Derechos de Autor, y ha reforzado su compromiso con el pluralismo informativo a través de la creación de marcos regulatorios que promuevan un ecosistema mediático diverso y libre. Esto incluye, entre otras cosas, iniciativas como el "Plan de Acción para los Medios de Comunicación Europeos en la Década Digital", con el objetivo de garantizar la sostenibilidad económica de los medios y proteger los derechos de los productores de noticias frente a las grandes plataformas tecnológicas. Además, la legislación sobre los servicios de plataformas digitales (DSA y DMA) busca regular su responsabilidad en la lucha contra la desinformación y garantizar un acceso equitativo a la información.

En tercer lugar, la desinformación y las noticias falsas han impulsado la creación de los verificadores o *fact checkers*, organizaciones dedicadas a comprobar la veracidad de la información.

Aunque surgieron en EE. UU. a principios de los 2000, como respuesta de los propios medios de comunicación, su crecimiento global se consolidó con la creación en 2015 de la *International Fact-Checking Network* (IFCN), que establece un código de buenas prácticas para la labor de verificación.

⁵² BADILLO, Á. y ARTEAGA, F., *El impacto estratégico de la desinformación en España*. IBERIFIER, Pamplona 2024, pp. 25 y ss.

En España, los principales verificadores que han suscrito ese código son El Objetivo, Maldita.es, Newtral, EFE Verifica y Verificat. También existe RTVE Verifica, aunque aún no forma parte de la red internacional.

Estas organizaciones se han convertido en referentes en la lucha contra la desinformación, especialmente en contextos electorales y de crisis informativa, pero su reputación también es dudosa.

La cuestión central es si estas entidades tienen legitimidad para emitir valoraciones sobre informaciones publicadas por los medios, especialmente cuando muchas de esas cuestiones sólo se resuelven, o se han resuelto históricamente, a través de procesos judiciales prolongados.

Este debate no es nuevo: ya surgió con la creación de organismos como el Consejo Audiovisual de Cataluña. En aquel momento, la Federación de Asociaciones de Periodistas de España (FAPE) expresó su rechazo, al considerar que dicho órgano estaba asumiendo funciones que deberían corresponder únicamente a los tribunales de justicia⁵³.

En el nivel más alto de actuación frente a la desinformación se encuentran los poderes públicos, cuya implicación varía según su función. Por un lado, la Administración central y las 17 comunidades autónomas ejercen competencias diferenciadas, ya que la seguridad (distingase de defensa) recae parcialmente en algunas autonomías y todas tienen atribuciones en comunicación social (arts. 148-149 CE). Aunque aún son limitadas, algunas comunidades han impulsado iniciativas contra la desinformación, con resultados diversos.

Por otro lado, el poder legislativo tiene un papel clave como órgano normativo y foro de debate. Desde 2021, la Comisión Mixta Congreso-Senado de Seguridad Nacional ha establecido una Ponencia específica para abordar la desinformación.

Finalmente, el poder judicial desempeña una función relevante en este ámbito. Aunque la desinformación en sí misma no constituye delito, sí pueden serlo sus consecuencias (fraude, maquinación fraudulenta, delito contra el honor...), lo que exige una intervención judicial ajustada a derecho., en tales circunstancias.

España se incorporó algo más tarde que otros países europeos al debate político sobre la desinformación, a pesar de que presenta ciertas vulnerabilidades específicas. Una de las principales es su propia condición democrática: los sistemas con alta libertad de expresión, como el español, son más vulnerables a las campañas de desinformación

⁵³ ARRANZ, R., “Newtral, Malduta... ¿Quién controla a los controladores?” en *Vozpópuli.com*, Madrid 2020.

externas. En este tipo de sistemas, la censura es limitada y la responsabilidad recae en los actores mencionados: medios, verificadores y ciudadanía.

Esta paradoja, la fortaleza democrática como debilidad táctica, está en el centro del debate español sobre cómo abordar la desinformación, así como en las discusiones europeas sobre la censura de medios rusos tras la invasión de Ucrania o en el impulso de la alfabetización mediática como estrategia de resistencia en las democracias⁵⁴.

4. LA FINANCIACIÓN PÚBLICA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

En las sociedades democráticas, los medios de comunicación desempeñan un papel esencial como garantes del pluralismo informativo, vehículos del debate público y contrapeso del poder. Su función no se limita a informar, sino que contribuyen activamente a la formación de una opinión pública libre, crítica y bien fundamentada, condición indispensable para el ejercicio efectivo de los derechos políticos y la participación ciudadana. En este contexto, la cuestión de cómo se financian los medios y, en particular, el papel que en ello desempeña la Administración Pública, plantea importantes interrogantes jurídicos, políticos y democráticos que merecen un análisis detenido.

La financiación de los medios de comunicación constituye una cuestión clave para comprender su funcionamiento, independencia y orientación editorial. En términos generales, los medios se sostienen mediante cuatro grandes vías: la propiedad empresarial, la publicidad, las subvenciones públicas y diversas fórmulas complementarias.

En primer lugar, la estructura de propiedad determina buena parte del perfil ideológico y económico del medio. En el caso español, los principales grupos mediáticos, como PRISA, Vocento, Atresmedia o el Grupo Godó, cuentan con la participación de entidades bancarias y fondos de inversión. Esta vinculación plantea interrogantes sobre cómo las decisiones editoriales pueden verse condicionadas por los intereses de sus accionistas y hasta qué punto es legítimo⁵⁵.

En segundo lugar, la publicidad, tanto pública como privada, constituye la fuente principal de ingresos para la mayoría de los medios, especialmente los privados. Este

⁵⁴ BADILLO, Á. y ARTEAGA, F., *El impacto estratégico de la desinformación en España*. IBERIFIER, Pamplona 2024, pp. 43 y ss.

⁵⁵ BUSTAMANTE, E., *Los amos de la información en España*. Akal, Madrid 1982.

modelo plantea riesgos, en la medida en que la dependencia económica de grandes anunciantes o instituciones públicas puede inducir, como comentaremos, a un sesgo en el tratamiento informativo.

Las subvenciones públicas tienen como finalidad preservar el pluralismo y garantizar la sostenibilidad del sector, especialmente en contextos de crisis. Sin embargo, su reparto ha generado críticas múltiples, como veremos.

Por último, existen fórmulas adicionales de financiación, como la venta de productos promocionales, la organización de eventos o ingresos procedentes de otros sectores económicos vinculados a los grupos mediáticos. Estas prácticas, aunque lícitas, contribuyen a la progresiva mercantilización del espacio informativo⁵⁶.

En cuanto a la estructura del sector, España cuenta con más de 6.000 medios registrados, entre los que se incluyen aproximadamente 2.800 emisoras de radio, 1.250 medios digitales, 815 publicaciones impresas, 535 televisiones locales y regionales, y cerca de 80 agencias informativas. La mayoría de estos medios dependen en gran medida de la publicidad (en Atresmedia, por ejemplo, un 86% de sus ingresos) y de las subvenciones.

En definitiva, el modelo de financiación de los medios en España combina elementos de mercado con mecanismos de intervención pública, lo que plantea desafíos importantes para la garantía del derecho fundamental a recibir información veraz, plural y libre de interferencias, consagrado en el artículo 20 de la Constitución Española.

4.1 SUBVENCIONES Y AYUDAS PÚBLICAS A LOS MEDIOS: NATURALEZA JURÍDICA Y OBJETIVOS LEGÍTIMOS

En los últimos años, el sistema de financiación de los medios de comunicación en España, tanto de titularidad pública como privada, ha experimentado una significativa reconfiguración, resultado de diversas transformaciones normativas y coyunturales.

En este sentido, conviene señalar la evolución normativa que ha experimentado el régimen de ayudas públicas a los medios de comunicación en España, especialmente desde las décadas de 1970 y 1980. La legislación de 1984 introdujo una diferenciación entre dos modalidades principales de subvención: por un lado, las ayudas directas, destinadas a los periódicos de información general, con el propósito de incentivar su difusión, especialmente de aquellos con menor tirada, su consumo y la modernización tecnológica del sector; y por otro, las ayudas indirectas, de naturaleza fiscal, postal, distributiva o

⁵⁶ PIGNOTTI, L., *La supernada: la ideología y el lenguaje de la publicidad*. Fernando Torres, Valencia 1976, p. 41.

comunicacional, extensibles también a publicaciones no diarias de carácter informativo general⁵⁷.

Las ayudas directas fueron eliminadas con la aprobación de una ley de 1988, que derogó parcialmente el marco legal establecido en 1984. No obstante, en los años posteriores se mantuvo la existencia de determinadas ayudas públicas, hasta que, a partir de la década de los 2000, su gestión fue transferida a los gobiernos autonómicos. A partir de entonces, su concesión pasó a fundamentarse, en buena medida, al menos en términos formales, en criterios vinculados a la promoción y protección de las lenguas cooficiales y la diversidad lingüística.

De conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, se entiende por subvención toda entrega de recursos económicos realizada por parte de los entes públicos, incluyendo la Administración General del Estado, las Administraciones autonómicas y locales, así como los organismos públicos con personalidad jurídica propia, a personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que reúna los siguientes elementos característicos:

1. Que dicha entrega no implique una contraprestación directa por parte del beneficiario.
2. Que esté condicionada al cumplimiento de un objetivo concreto, a la ejecución de un proyecto o actividad, o a la adopción de una determinada conducta, ya sea futura o ya realizada.
3. Que la finalidad perseguida con dicha ayuda consista en el impulso de actividades consideradas de interés general, utilidad pública o con una clara finalidad pública.

En relación con el segundo punto, es preciso destacar que las subvenciones públicas no pueden configurarse como actos de mera liberalidad por parte de la Administración. La normativa vigente exige que su otorgamiento esté vinculado al cumplimiento de determinadas condiciones o cargas que garanticen la satisfacción del interés general que justifica su concesión. En términos generales, los beneficiarios están obligados a acreditar la correcta aplicación de los fondos mediante la oportuna justificación de los gastos incurridos. No obstante, cuando la subvención se haya concedido en atención a la mera existencia de una situación específica en el solicitante, bastará con que dicha

⁵⁷ BLASCO GIL, J.J., “Las ayudas públicas a la prensa de las Comunidades Autónomas españolas en 2007: tipología, cuantía de las subvenciones y sistemas de adjudicación” en *Cuadernos de Comunicación e Innovación*, núm. 75, Telos, Madrid 2008, pp. 95-103.

circunstancia sea debidamente acreditada por cualquier medio legalmente válido, tal y como dispone el artículo 30 de la Ley General de Subvenciones.

Por otro lado, centrándonos en el tercer punto, por lo que respecta a la cobertura normativa de la actividad de subvencionar, la doctrina ha planteado ciertas reservas sobre el grado de habilitación legal que debe respaldar el ejercicio de esta potestad por parte de la Administración.

Es importante recordar que el principio de legalidad no sólo impone límites formales y procedimentales a la actuación administrativa, sino que también implica una vertiente positiva: la atribución expresa de competencias para el cumplimiento de los fines públicos encomendados. Es decir, el ordenamiento jurídico debe no sólo definir los fines de interés general, sino también conferir a las Administraciones Públicas las potestades necesarias para su efectiva satisfacción⁵⁸.

Complementariamente, García de Enterría advierte que, si bien es responsabilidad del legislador establecer el marco normativo general que regule las ayudas públicas, incluyendo los controles necesarios para evitar distorsiones en la unidad de mercado o vulneraciones de derechos fundamentales, la ausencia de dicho régimen no exime a la Administración de su deber constitucional de actuar objetivamente en defensa del interés general (art. 103 CE).

En este contexto, nace la cuestión de las ayudas públicas otorgadas a los medios de comunicación, en tanto instrumentos que inciden directamente en el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información que nuestra Constitución reconoce y protege como un derecho fundamental de todas las personas.

Desde una perspectiva funcional, las ayudas estatales a los medios de comunicación encuentran su justificación en la necesidad de preservar un ecosistema mediático plural y accesible para la ciudadanía, especialmente en contextos de crisis económica o transformación estructural del sector. Se conciben, por tanto, como un instrumento orientado a garantizar el derecho a una información veraz y diversa.

Sin embargo, estas subvenciones no están exentas de controversia. Sus críticos sostienen que representan un uso ineficiente de los recursos públicos, al interferir en la lógica del mercado, que debería ser el mecanismo natural para seleccionar a los medios más viables. Asimismo, advierten del riesgo de que tales ayudas se conviertan en una herramienta de influencia indebida por parte del poder ejecutivo, comprometiendo la

⁵⁸ BOQUERA OLIVER, J.M., *Derecho administrativo Vol. 1*. Civitas, Madrid 1986, pp. 160 y ss.

independencia periodística y fomentando una relación de subordinación informativa que erosiona los principios del pluralismo y la libertad de prensa.

Estas objeciones ponen de relieve la necesidad de que cualquier intervención económica de la Administración en el ámbito mediático se someta a estrictas garantías jurídicas y operativas, debiendo articularse conforme a los principios generales de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación, eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos (art. 8.3 de la Ley General de Subvenciones).

Además de estos principios, se puede identificar la existencia de uno de naturaleza implícita: el principio de imparcialidad. Aunque éste no se encuentra mencionado en la Ley 38/2003, su relevancia en la gestión de fondos públicos ha sido reconocida por parte de la doctrina, en tanto que encuentra respaldo normativo en otros instrumentos jurídicos de carácter supranacional, como el artículo 41.1 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que reconoce el derecho de toda persona a una buena administración, lo que incluye, entre otros aspectos, la imparcialidad de las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones⁵⁹.

El fin último de los principios es asegurar que estas ayudas cumplen con su finalidad legítima sin generar distorsiones indebidas en el mercado ni afectar la independencia editorial de los beneficiarios.

Por ejemplo, como ya se ha señalado, las ayudas públicas a la prensa, concebidas originalmente para reducir el precio final de los periódicos y fomentar el consumo de información escrita, han ido desapareciendo progresivamente. En sus primeras formulaciones, estas subvenciones respondían a criterios objetivos, lo que limitaba el riesgo de injerencias políticas; sin embargo, al basarse en la tirada, favorecían principalmente a los medios con mayor capacidad económica, dejando sin resolver el objetivo de garantizar un auténtico pluralismo informativo.

En contraposición, también se ha constatado la existencia de prácticas como la cofinanciación de colecciones publicadas en fascículos junto con determinados diarios o la adquisición masiva de ejemplares para su distribución gratuita en organismos e instituciones públicas. Estas actuaciones, cuando carecen de una justificación basada en

⁵⁹ VILLANUEVA TURNES, A., “Los principios constitucionales en el procedimiento de concesión de subvenciones en España” en *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, núm. 28, INAP Universidad de Chile, Santiago de Compostela 2016, pp. 101-128.

criterios transparentes y objetivos, podrían interpretarse como intentos velados de influir en la línea editorial de los medios beneficiarios⁶⁰.

Así, emergen los denominados medios partidistas: aquellos que, ya sea por el afán de consolidar una audiencia ideológicamente afín o por una vinculación más o menos explícita con determinadas formaciones políticas, orientan su labor informativa desde un enfoque marcadamente sesgado. Estos medios no incurren necesariamente en la desinformación deliberada, pero sí tienden a priorizar narrativas que refuercen una determinada visión ideológica, en detrimento de una exposición objetiva y neutral de los hechos. Esta práctica, aunque no siempre se traduce en falsedades flagrantes, propicia la difusión de informaciones parcializadas o incompletas, las llamadas medias verdades, que pueden tener efectos similares a los de las noticias falsas, al influir en la percepción pública de los acontecimientos desde una lógica de alineamiento político⁶¹.

En determinados contextos, los medios partidistas, independientemente de su orientación ideológica, pueden convertirse en herramientas funcionales al servicio de formaciones políticas o de actores con capacidad de influencia (poderes fácticos), sirviendo de vehículo para estrategias de desinformación dirigidas a desacreditar, señalar o erosionar políticamente a gobiernos o adversarios.

En el caso español, existe una notable disparidad territorial en cuanto al número de medios que perciben financiación pública. Según datos recientes, Cataluña encabeza la lista con un total de 191 medios subvencionados; le siguen Andalucía (76), el País Vasco (55) y la Comunidad de Madrid (45). En el otro extremo, comunidades como La Rioja y la ciudad autónoma de Ceuta sólo financian a dos medios cada una, mientras que Melilla no concede subvención pública alguna a medios de comunicación.

Así, se evidencia la relevancia de someter las ayudas públicas a un escrutinio riguroso tanto desde el Derecho Administrativo como desde el Derecho de la Competencia y se recuerda el fundamento de dicho control que, en el ámbito que nos ocupa, no es otro que la preservación y salvaguarda del propio derecho fundamental al derecho a la información.

⁶⁰ BASTIDA FREIJEDO, F.J., “Medios de comunicación social y democracia en veinticinco años de Constitución” en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 71, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2004, pp. 161-186.

⁶¹ AMORÓS GARCÍA, M., “Los medios de comunicación contra las noticias falsas: todo es falso, ¿salvo el periodismo?” en *Cuadernos de periodistas*, núm. 38, Madrid 2019, pp. 21-40

4.2 PUBLICIDAD INSTITUCIONAL: LÍMITES Y RIESGOS PARA LA INDEPENDENCIA MEDIÁTICA

La crisis económica de 2008 también afectó de forma sustancial a los ingresos derivados de la publicidad, principal vía de financiación para muchas entidades del sector de la comunicación audiovisual. Esta circunstancia ha tenido un impacto especialmente acusado en el ámbito de las televisiones autonómicas y locales de titularidad pública, las únicas públicas que continúan emitiendo espacios publicitarios, ya que la Corporación de Radio y Televisión Española (CRTVE) dejó de percibir ingresos por este concepto en 2010, con la entrada en vigor de la Ley 8/2009, que suprimió la publicidad en el ente público estatal, instaurando un nuevo modelo de financiación.

Desde hace casi veinte años, la Administración Pública se ha consolidado como el principal agente inversor en publicidad dentro del territorio español. La suma total que el Gobierno de España destina anualmente a campañas publicitarias, tanto institucionales como de carácter comercial, supera ampliamente la inversión realizada por las principales marcas del sector privado. Estas acciones publicitarias se financian con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, destinándose una parte significativa al gasto en medios de comunicación. Por tanto, resulta de interés público y jurídico analizar los criterios y directrices que guían la distribución de esta inversión por parte del Ejecutivo.

La publicidad institucional confiere al Estado una función reguladora con un doble propósito. En primer lugar, debe velar por que la ciudadanía ejerza efectivamente su derecho a acceder a información de interés general proveniente de los poderes públicos. En segundo lugar, le corresponde garantizar que los medios de comunicación puedan concurrir en condiciones equitativas a los procesos de contratación para la difusión de dicha información, asegurando así la pluralidad y la transparencia en su distribución⁶².

En el contexto español, la exigencia de mayor transparencia en la adjudicación de la publicidad institucional ha adquirido una creciente relevancia en los últimos años, especialmente tras la exclusión expresa de esta materia en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. En este ámbito, se observa una notable disparidad entre administraciones: mientras algunas operan sin apenas regulación, otras han adoptado mecanismos de autorregulación más o menos formales. La manera en que se gestiona esta herramienta comunicativa resulta clave para comprender no sólo las dinámicas entre el Estado y los medios de comunicación, sino

⁶² AGUADO GUADALUPE, G., “Las relaciones Prensa-Estado en el reparto de publicidad institucional en España” en *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, núm. 24, Madrid 2018, pp. 993-1005.

también las relaciones entre el poder central y los grandes grupos editoriales, así como la proyección de los medios regionales en el ámbito autonómico y local⁶³.

Aunque la publicidad institucional queda formalmente excluida del ámbito de aplicación de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, le resultan aplicables, en lo que respecta a su estructura contractual, los artículos 7 a 22 de dicha norma. Estos preceptos regulan las distintas modalidades de contratación en el ámbito publicitario, tales como el contrato de publicidad, el contrato de difusión, el contrato de creación y el contrato de patrocinio.

En consecuencia, deben respetarse los principios fundamentales que rigen la contratación pública, como el libre acceso a los procedimientos de licitación, la publicidad de los mismos y la transparencia. Asimismo, el artículo 14 de la Ley 29/2005 impone al Gobierno la obligación de elaborar un informe anual sobre publicidad y comunicación institucional, en el que se detallen todas las campañas desarrolladas al amparo de la ley, su coste, los adjudicatarios de los contratos suscritos y, en el caso de las campañas publicitarias, los respectivos planes de medios utilizados⁶⁴.

Partiendo de la premisa de que cada campaña publicitaria institucional puede configurarse como un objeto contractual autónomo y completo, conviene destacar la doctrina del Tribunal Constitucional en esta materia. El alto tribunal ha subrayado la necesidad de que el reparto de estos recursos publicitarios entre los medios de comunicación se realice de forma equitativa, con el fin de preservar su libertad e independencia. Si bien se admite cierto margen de discrecionalidad técnica por parte de la Administración, dicha distribución debe estar debidamente justificada, y ajustarse en todo caso a los principios de igualdad y no discriminación que rigen la contratación pública (SSTC 104/2014, de 23 de junio, 130/2014, de 21 de julio y 147/2014, de 22 de septiembre).

La normativa aplicable en materia de publicidad institucional impone que la adjudicación de los contratos se base en criterios objetivos, con el fin de asegurar que los mensajes se difundan a través de los medios más idóneos en función de la naturaleza y el público destinatario de cada campaña. En este sentido, queda prohibida la exclusión arbitraria de cualquier medio de comunicación: únicamente podrán ser descartados por

⁶³ FELIÚ GARCÍA, E. y FELIÚ ALBADALEJO, Á., *Publicidad institucional y cambio de Gobierno*, en MANCÍNAS CHÁVEZ, R. (ed.), *Actas del I Congreso Internacional de Comunicación y Pensamiento: comunicación y desarrollo social*, Egregius, Sevilla 2016, pp. 603 y ss.

⁶⁴ AGUADO GUADALUPE, G., “Las relaciones Prensa-Estado en el reparto de publicidad institucional en España” en *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, núm. 24, Madrid 2018, pp. 993-1005.

causas justificadas y debidamente motivadas. Así, todos aquellos medios que se ajusten al objeto de la campaña y a su audiencia prevista deben tener acceso, en condiciones de equidad, a una parte proporcional de la inversión publicitaria.

La aplicación efectiva del principio de reparto equitativo de la inversión publicitaria institucional debe materializarse en el Plan de Medios correspondiente a cada campaña. En el marco de los contratos de difusión publicitaria institucional, aquellos que se celebran directamente entre la Administración y un medio de comunicación para insertar contenidos publicitarios, este documento adquiere un carácter esencial tanto en la fase de preparación como en la de adjudicación. El Plan de Medios debe justificar la necesidad y los fines perseguidos por la campaña, así como reflejar de forma acreditada la distribución presupuestaria entre medios, conforme a criterios objetivos. Posteriormente, su ejecución se concreta a través de contratos individuales suscritos con cada uno de los medios seleccionados.

Los planes de medios derivados de los contratos de publicidad institucional deben incluir: un análisis del público objetivo y sus hábitos de consumo de medios; la estrategia de medios propuesta para alcanzar los objetivos de la campaña; el mix de medios recomendado y la selección de soportes; la distribución justificada del presupuesto por medio y soporte, en acciones convencionales y no convencionales, basada en audiencia, afinidad y rentabilidad; una propuesta de estacionalidad con calendario detallado de inserciones y GRP's por medio, soporte y formato; los niveles de calidad exigidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas; la previsión de resultados en unidades como GRP's, cuñas o impresiones, con totales de cobertura y OTS; y la relación de fuentes y estudios utilizados en su elaboración.

La propuesta inicial del plan de medios carece de carácter vinculante para la Administración, de manera que el órgano responsable de la contratación, habitualmente un ministerio, podrá formular las observaciones que estime necesarias para optimizar la eficacia de la campaña. Asimismo, este órgano se reserva la facultad de seleccionar los soportes y las acciones publicitarias que considere más adecuadas, atendiendo a criterios de idoneidad técnica y/o a limitaciones presupuestarias. En última instancia, será dicho órgano quien apruebe el plan de medios definitivo, previa conformidad de la Secretaría de Estado de Comunicación⁶⁵.

⁶⁵ FERNÁNDEZ ALONSO, I. y ESPÍN HERAS, M., “Políticas relativas a la publicidad institucional y comercial del Gobierno español (2016-2012)”, en *Derecom*, núm. 33, Madrid 2023, pp. 71-85.

De este modo, la campaña publicitaria constituye un elemento técnico fundamental en la contratación pública.

Entre sus principales funciones, la campaña sirve también para evaluar la posible existencia de fraccionamiento irregular de la contratación, ya que la realización de múltiples campañas publicitarias por parte de una misma Administración en un periodo concreto no implica necesariamente que estén vinculadas operativa o funcionalmente, sino que dependerá de la coincidencia o no en el público objetivo y en la misión concreta de cada campaña.

La responsabilidad última en la planificación y evaluación de las campañas publicitarias institucionales recae en la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional, un órgano colegiado de carácter interministerial adscrito al Ministerio de la Presidencia, a través de la Secretaría de Estado de Comunicación. Dicha Comisión está presidida por el titular máximo del Ministerio de la Presidencia, quien podrá ser sustituido por el secretario de Estado de Comunicación o el subsecretario de Presidencia. Además, está compuesta por vocales con rango de subdirector general, que representan a cada ministerio y a las entidades adscritas a los mismos.

La Ley 29/2005, reguladora de la publicidad y la comunicación institucional, establece en su artículo 14 un mandato claro en favor de la transparencia, al imponer la obligación de incluir en los Planes e Informes anuales un desglose detallado de las inversiones realizadas en medios de comunicación en el marco de las campañas institucionales promovidas por el Gobierno. Sin embargo, esta exigencia no se extiende a las campañas de carácter comercial, a pesar de que, en muchos casos, éstas manejan presupuestos considerablemente superiores a los asignados a las campañas institucionales.

Las campañas comerciales son gestionadas por entidades públicas dependientes de distintos ministerios, como la Sociedad Estatal de Loterías y Apuestas del Estado, adscrita al Ministerio de Hacienda y Función Pública; Renfe y Aena, dependientes del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana; o la Dirección General de Tráfico, vinculada al Ministerio del Interior. Estas entidades figuran entre los principales inversores públicos en publicidad, destacando especialmente la primera, cuyos recursos destinados a campañas publicitarias superan en ocasiones la inversión anual en medios de los anunciantes privados más relevantes del país⁶⁶.

⁶⁶ BADENES PLA, V. y MOLARES CARDOSO, J., La inversión en medios de las campañas institucionales de publicidad del Gobierno de España, en MAYORGA ESCALADA, S., Tendencias de investigación en comunicación, Dickinson, Vigo 2024, pp. 382 y ss.

Aunque la Ley 29/2005 proclama el principio de transparencia como uno de los ejes fundamentales de la publicidad institucional, la información recogida en el Informe anual elaborado por el Gobierno resulta insuficiente para evaluar con claridad los criterios objetivos y profesionales empleados en la selección de los medios convencionales utilizados en las campañas. La falta de detalle en aspectos clave del proceso de planificación y adjudicación impide una fiscalización efectiva por parte de la ciudadanía y limita la rendición de cuentas en el uso de recursos públicos destinados a la comunicación institucional.

El examen del contenido de los informes anuales revela que éstos únicamente ofrecen información general sobre la inversión en publicidad institucional realizada por los distintos ministerios. Se limitan a recoger el título y los objetivos de cada campaña, así como las herramientas de comunicación empleadas (prensa escrita, radio, televisión o medios digitales). En cuanto a las campañas de carácter comercial, los informes se reducen a enumerar su título, el organismo o ministerio del que dependen y el importe total invertido.

No obstante, en ninguno de los casos se proporciona información desagregada que permita conocer en qué medios concretos se ha efectuado la inversión pública, lo que dificulta el análisis y control efectivo de los criterios de asignación y del cumplimiento de los principios de transparencia y equidad. Así, no es posible conocer la inversión concreta en cada diario, cadena o emisora, el dinero público que por ejemplo se ha invertido en el diario El País, en la cadena de televisión Telecinco o la emisora de radio COPE.

Si bien en los informes se ofrece una descripción general de los objetivos de cada campaña, dicha información no se acompaña de los correspondientes indicadores de desempeño (KPIs) que permitan evaluar su eficacia de forma objetiva. Estos indicadores sí suelen estar presentes en los pliegos de condiciones de los concursos públicos, donde se especifican los requisitos técnicos y estratégicos de cada acción comunicativa; sin embargo, tales documentos sólo están disponibles para las agencias licitadoras, quedando fuera del alcance del público general.

Se presume que, al igual que en cualquier campaña publicitaria, se emplean métricas habituales como la cobertura, la frecuencia, la afinidad del público o el nivel de *engagement*. No obstante, esta suposición no puede verificarse con certeza, ya que no se establecen metas cuantificables ni objetivos medibles para cada indicador. Esta ausencia impide realizar una evaluación pública rigurosa sobre si la campaña ha cumplido o no sus fines, y

dificulta, en consecuencia, la justificación técnica de la selección de medios y soportes empleada.

El cumplimiento de los objetivos de medios depende, en última instancia, de que cada uno de los soportes seleccionados contribuya de forma efectiva al logro de dichos fines.

Sin embargo, el acceso a los datos concretos sobre los contratos de publicidad institucional continúa siendo limitado. Investigadores como Isabel Fernández Alonso han denunciado las enormes dificultades para obtener esta información, fundamental para evaluar el impacto económico real de estas campañas sobre los medios de comunicación.

Esta falta de transparencia varía en función del ministerio al que se dirijan las solicitudes, lo que revela también una notable falta de homogeneidad en el tratamiento de estos datos. El Gobierno de España no dispone, al parecer, de una base de datos sistematizada y centralizada en relación con estos contratos, a pesar de que, conforme a la normativa vigente y a las resoluciones emitidas por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, las agencias adjudicatarias están obligadas a entregar los correspondientes planes de medios, los cuales deberían estar disponibles para cualquier persona que los requiera.

Conviene destacar, además, que los gobiernos generalmente no han atendido las solicitudes de información formuladas por diversos grupos parlamentarios ni han mostrado voluntad alguna de reformar el marco normativo o los procedimientos administrativos aplicables.

Esta falta de transparencia podría, al menos a nivel hipotético, ser indicativa de prácticas contrarias a los principios que hemos explicado. La opacidad en el reparto de fondos y en la selección de medios podría encubrir comportamientos poco profesionales o contrarios a la ley, como la aplicación discrecional de criterios, la financiación indirecta de medios afines al Gobierno, el clientelismo, el intercambio de favores a través de la contratación publicitaria o incluso la instrumentalización de los medios con fines propagandísticos. De confirmarse tales prácticas, estaríamos ante indicios de arbitrariedad y de un uso inadecuado de recursos públicos, en abierta contradicción con los objetivos legítimos de la publicidad institucional⁶⁷.

⁶⁷ FERNÁNDEZ ALONSO, I. y BADIA MASONI, Q., “Políticas de medios y clientelismo: beneficiarios de las campañas de publicidad institucional de la Generalitat de Catalunya (2007-2018)”, en *Área Abierta. Revista de comunicación audiovisual y publicitaria*, núm. 20, Universidad Complutense, Madrid 2021, pp. 385-400.

4.3 IMPACTO DE LA FINANCIACIÓN PÚBLICA EN LA PLURALIDAD Y LA VERACIDAD INFORMATIVA

La financiación pública de los medios de comunicación, ya sea mediante subvenciones o a través de la publicidad institucional, desempeña un papel en la configuración del ecosistema informativo que debe analizarse.

La intervención estatal puede fortalecer la pluralidad informativa y la veracidad del periodismo, siempre que se gestione con criterios rigurosos y transparentes. Cuando estas ayudas se asignan con criterios técnicos, verificables y no discriminatorios, pueden contribuir a sostener medios que no sobrevivirían en el mercado por sí solos, reforzando así la diversidad de voces en el espacio público.

En esta línea, nacen iniciativas como el Plan de Acción por la Democracia⁶⁸. Éste es un documento programático aprobado por Consejo de Ministros el 17 de septiembre de 2024, sin rango normativo, formalizado mediante el Real Decreto 955/2024, de 24 de septiembre, por el que se crea la Comisión Interministerial de Seguimiento e Impulso de dicho Plan, cuyos fines son:

1. Ampliar y mejorar la calidad de la información gubernamental
2. Fortalecer la transparencia, pluralidad y responsabilidad del ecosistema informativo
3. Reforzar la transparencia del poder legislativo y del sistema electoral.

Este Plan, así como el Reglamento Europeo de Libertad de Medios (2024/1083) insisten en la necesidad de asegurar una financiación equitativa, previsible y transparente, supervisada por organismos independientes.

Sin embargo, si estos principios no se respetan, el efecto puede ser contrario: se favorece a medios afines al poder, se penaliza la crítica y se compromete la independencia editorial. Casos documentados en varios países europeos muestran cómo el uso arbitrario de fondos públicos puede generar apariencia de pluralismo, ocultando una homogeneización ideológica impulsada por la dependencia económica.

Diversos sectores han cuestionado también el grado real de independencia de los órganos supervisores, especialmente en lo que respecta a su composición y sistema de nombramientos, que en ocasiones están vinculados a designaciones políticas. Esta circunstancia ha suscitado críticas por el riesgo de que tales entidades puedan convertirse,

⁶⁸ Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes. *Plan de Acción por la Democracia*. Madrid, 2024. < https://www.mpr.gob.es/prencom/notas/Documents/2024/2024-3002_Plan_de_accion.pdf >

en la práctica, en instrumentos de control ideológico o cauces de censura indirecta, en lugar de garantes del pluralismo y la neutralidad informativa que proclaman. Por ello, resulta imprescindible no sólo prever formalmente mecanismos de supervisión, sino también dotarlos de garantías sustantivas de imparcialidad y autonomía funcional, de conformidad con los principios del derecho administrativo y el Estado de Derecho.

Por otro lado, la ausencia de filtros adecuados puede derivar en la financiación de plataformas de baja calidad o sin rigor profesional, contribuyendo a la desinformación con recursos públicos. Por tanto, la financiación pública sólo es legítima, y constitucionalmente valiosa, si se vincula de forma efectiva a la promoción del interés general y se somete a un estricto control jurídico-administrativo.

En España, la dependencia de los medios de comunicación respecto a la financiación pública ha aumentado notablemente en los últimos años. Según un informe de Canarias Semanal, en 2022 los medios españoles recibieron aproximadamente 1.100 millones de euros provenientes de fondos públicos.

Periódicamente, surgen debates sobre el posible uso partidista del presupuesto destinado a comunicación institucional a través de los medios. La legislación vigente pretende erradicar el conocido “autobombo”, como hemos visto. Sin embargo, más allá de esta práctica explícita, subsiste un mecanismo menos visible, pero de similar finalidad política: la asignación sesgada de publicidad institucional a medios afines, con independencia del contenido de los mensajes difundidos⁶⁹.

El presidente de la AEEPP (Asociación Española de Editoriales de Publicaciones Periódicas) y director de 20minutos, Arsenio Escolar, ha denunciado públicamente la falta de transparencia en la asignación de la publicidad institucional a medios privados, calificándola como un tema tabú, gestionado con opacidad y, en ocasiones, con criterios sospechosos. Según su testimonio, es frecuente que se favorezca a medios afines políticamente mediante partidas que no se justifican por criterios objetivos como audiencia o perfil del público, lo que podría rozar prácticas de corrupción⁷⁰.

El Secretario General de la FESP (Federación de Sindicatos de Periodistas) ha denunciado que numerosas Administraciones emplean fondos públicos para influir en los medios de comunicación mediante prácticas que comprometen su independencia. Según él,

⁶⁹ ÁLVAREZ PERALTA, M., y FRANCO, Y.G., “Independencia periodística y fondos públicos: la publicidad institucional como distorsión de la competencia en el mercado informativo”, en *Historia y Comunicación Social*, vol. 23, núm. 2, Universidad Complutense, Madrid 2018, 285-305.

⁷⁰ ESCOLAR, A., “Publicidad institucional: aún pesebre y trabuco”, en *Cuadrenos de periodistas*, vol. 48, Madrid 2014, pp. 14-19.

esta conducta, extendida a distintos niveles institucionales, afecta gravemente al derecho a la información y representa una forma habitual de presión en muchos municipios y comunidades.

No resulta novedoso, ni desconocido, el hecho de que la comunicación social institucional ejercida por las Administraciones Públicas tenga un impacto significativo en el mercado mediático, debido a la importante inyección de ingresos que representa. De hecho, en muchos países occidentales el Estado es el principal anunciante. En el caso de España, esta situación se produce incluso sin contabilizar las inversiones procedentes de comunidades autónomas y entidades locales, cuyo efecto acumulado sobre la libre competencia en el sector mediático tampoco puede pasarse por alto⁷¹.

En España, la consolidación del sistema político y mediático ha dado lugar a un modelo de mutua dependencia que se enmarca en el llamado “*pluralismo polarizado*”, común con países como Italia, Portugal, Francia o Grecia. Este modelo se caracteriza por la estrecha relación entre medios y política, una profesionalización limitada del sector periodístico y un papel destacado del Estado. La intervención pública se concreta, entre otros aspectos, en prácticas de clientelismo, a través de vínculos económicos explícitos entre medios de comunicación y el poder político, especialmente mediante la asignación de publicidad institucional⁷².

Por imperativo legal, se ha producido una transición desde una lógica de autopromoción directa por parte del poder político (prohibido), hacia una forma más sutil de autopromoción delegada. En ésta, el gasto en comunicación social institucional se canaliza de forma sesgada hacia medios afines, independientemente del contenido concreto de las campañas.⁷³

De hecho, este fenómeno se enmarca en un sistema mediático poco rentable, sostenido en gran parte por financiación pública, destinada en teoría a preservar el pluralismo, pero que en la práctica puede servir para mantener artificialmente ciertos medios alineados con intereses políticos⁷⁴.

⁷¹ PINEDA CACHERO, A., “Propaganda y publicidad institucional: Algunas consideraciones teóricas” en *Questiones Publicitarias*, núm. 1, Sevilla 2009, pp. 9–32.

⁷² HALLIN, D.C. y MANCINI, P., *Sistemas mediáticos comparados: Tres modelos de relación entre los medios de comunicación y la política*, Hacer, Barcelona 2008, pp. 73 y ss.

⁷³ CORTÉS GONZÁLEZ, A., “La publicidad institucional en España. Una década de perspectiva”, en *Razón y palabra*, núm. 75, Quito 2011, pp. 19 y ss.

⁷⁴ COLINO FERNÁNDEZ, A., “Evolución de la financiación de los medios de omunicación en España. ¿Hacia un modelo más sostenible?”, en *Papeles de Europa*, núm. 26, Universidad Complutense, Madrid 2013, pp. 46-69.

Esta tendencia al control por parte de los Estados se ha consolidado como una herramienta eficaz para alcanzar varios fines: Por un lado, establecer marcos interpretativos de la realidad y moldear los significados emocionales asociados; por otro, estructurar el espacio público de debate y, por último, influir en la construcción y ordenación de la agenda pública⁷⁵.

En este contexto, distintos organismos nacionales e internacionales han emitido recomendaciones orientadas a mejorar la gestión de la financiación pública de los medios, con el fin de proteger la pluralidad y la veracidad informativa.

Todas ellas parten de un diagnóstico compartido: la intervención económica del Estado debe ir acompañada de garantías reforzadas de transparencia, objetividad y control público, a fin de evitar prácticas clientelares, interferencias editoriales o distorsiones en el mercado de la información.

Cabe destacar el papel de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), que también ha actuado para corregir prácticas anticompetitivas en la contratación de servicios de planificación publicitaria, al tiempo que ha defendido la necesidad de crear registros de medios que permitan identificar claramente su titularidad y trazabilidad financiera. Esta propuesta se está materializando actualmente en la creación de un Registro Estatal de Medios, con el objetivo de reforzar la transparencia y favorecer una distribución más equitativa de la inversión institucional.

En el ámbito europeo, cabe destacar la aprobación del Reglamento (UE) 2024/1083, conocido como European Media Freedom Act, que impone a los Estados miembros obligaciones específicas para asegurar la independencia editorial de los medios, la transparencia en su propiedad y la objetividad en la asignación de publicidad institucional. En particular, exige que las Administraciones públicas publiquen los criterios de distribución de estos fondos y garanticen su aplicación de forma imparcial y proporcional.

En conjunto, estas recomendaciones reflejan una necesidad fundamental: que la financiación pública a medios no sólo se justifique en nombre del interés general, sino que se gestione conforme a los principios esenciales del Derecho administrativo: legalidad, transparencia, objetividad y control. Sólo bajo estas condiciones puede garantizarse que dichas ayudas contribuyan realmente a salvaguardar la independencia de los medios, la pluralidad del debate público y el derecho de la ciudadanía a recibir una información libre y veraz.

⁷⁵ CASERO RIPOLLÉS, A., “El control político de la información periodística”, *Revista latina de comunicación social*, núm. 64, Madrid 2009, pp. 344-366.

4.4 DIFERENCIACIÓN ENTRE AYUDAS DE ACTIVIDAD Y AYUDAS DE RESULTADO

En este contexto, resulta oportuno introducir una distinción fundamental que ha sido desarrollada tanto en la doctrina como en la jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa: la que separa las ayudas públicas de actividad de las ayudas de resultado. Esta diferenciación adquiere especial relevancia cuando se examina la compatibilidad de las subvenciones públicas con los derechos fundamentales, en particular con la libertad de expresión y la libertad de información.

La jurisprudencia ha sido clara al establecer que las subvenciones no pueden ser utilizadas como un instrumento para condicionar de forma indebida el ejercicio de derechos fundamentales. Esto significa que la ayuda pública no debe estar sujeta a criterios que afecten al contenido esencial del derecho protegido, ni imponer cargas jurídicas que, en la práctica, restrinjan su ejercicio efectivo. En este sentido, se ha reconocido que solo es legítima aquella financiación pública que se dirija exclusivamente a garantizar el ejercicio de la actividad informativa, sin interferir en los contenidos o valoraciones editoriales que los medios decidan adoptar libremente⁷⁶.

La ayuda de actividad se configura como una herramienta neutral que tiene por objeto hacer viable el desarrollo de una actividad en sí misma considerada libre, como puede ser la labor informativa en un sistema democrático. Bajo este modelo, el Estado se limita a facilitar los medios materiales necesarios para que dicha actividad pueda ejercerse en condiciones de igualdad (subvenciones de actividad), sin juzgar ni condicionar los resultados concretos de su ejercicio.

Por el contrario, las subvenciones de resultado se otorgan o retiran en función del contenido de los mensajes difundidos, del posicionamiento ideológico de los medios o de su afinidad con las tesis del poder público. Este segundo tipo de ayuda constituye una vulneración constitucional, pues subvenciona no la actividad libre en sí misma, sino el resultado deseado por quien otorga la ayuda, afectando directamente al pluralismo y a la libertad informativa.

En apoyo de esta tesis, cabe mencionar la doctrina del Tribunal Supremo que, en su sentencia de 24 de enero de 1985, al analizar las condiciones impuestas en una norma reglamentaria relativa a subvenciones educativas, señaló que dichas exigencias no podían

⁷⁶ FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Sistema de derecho administrativo II*. Civitas, Pamplona 2016, pp. 54-80.

vaciar de contenido el derecho fundamental afectado, ni imponer nuevas cargas que impidieran de facto su ejercicio pleno⁷⁷.

Trasladada esta lógica al ámbito informativo, la financiación pública de medios no puede convertirse en un instrumento para dirigir la línea editorial ni favorecer una narrativa progubernamental. La única financiación legítima sería aquella orientada a garantizar el ejercicio plural, libre e independiente de la actividad informativa, y ello sin evaluación alguna del contenido, y mucho menos, bajo el control de entidades supuestamente independientes que carezcan de una garantía real de neutralidad.

En definitiva, el principio constitucional de libertad impone una estricta neutralidad en el diseño y aplicación de ayudas públicas en este ámbito. Cualquier desvío hacia un modelo de ayudas de resultado no sólo es jurídicamente cuestionable, sino que representa una amenaza directa a la función crítica y pluralista que la prensa debe desempeñar en un Estado de Derecho.

5. TENSIONES Y DESAFÍOS ACTUALES EN LA INTERACCIÓN ENTRE ADMINISTRACIÓN Y MEDIOS

5.1 CONTROL Y CENSURA INDIRECTA: MECANISMOS ADMINISTRATIVOS QUE AFECTAN A LA LIBERTAD INFORMATIVA

En diciembre de 2007, los Relatores Especiales para la Libertad de Expresión de las Naciones Unidas y otras organizaciones emitieron una declaración conjunta, en el marco del Artículo 19, en la que subrayaron la importancia de fomentar la diversidad en la radiodifusión. En ella, señalaron que garantizar el pluralismo mediático es esencial para asegurar la libre circulación de ideas e información, dar voz a todos los sectores sociales y responder a sus diversas necesidades, conforme a los estándares internacionales de libertad de expresión⁷⁸.

Esta perspectiva concuerda con la concepción de la libertad de expresión no sólo como un derecho individual, sino también como un pilar indispensable de las democracias

⁷⁷ MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L., *Subvenciones al ejercicio de libertades y derechos fundamentales en el Estado social de Derecho. Educación y sindicatos*, en REDA, 47 (1985), pp. 397 y ss.

⁷⁸ Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, Representante de la OSCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación, Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión y Relatora Especial de la CADHP (Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos) sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información; *Declaración Conjunta sobre Diversidad en la Radiodifusión*, Universidad de Ámsterdam, Ámsterdam 2007.

constitucionales, en cuanto verdadera garantía institucional. En estos sistemas, donde el autogobierno ciudadano es central, el pueblo necesita contar con información amplia y diversa para poder tomar decisiones informadas sobre su destino colectivo.

Esto supone, en primer lugar, que ningún individuo puede ser arbitrariamente limitado o impedido de expresar sus ideas, lo que configura un derecho personal e inalienable. Sin embargo, también implica un componente colectivo: el derecho de la sociedad a acceder libremente a información y a conocer las opiniones de los demás.

Desde esta doble dimensión, la censura, en cualquiera de sus manifestaciones, no sólo vulnera la libertad de quien se expresa, sino que también priva a la ciudadanía del acceso a esa información. Así, se restringe la pluralidad, elemento clave para una democracia saludable, y se debilita el debate público necesario para su funcionamiento.

Gracias a la protección que le otorga el ordenamiento jurídico y a la consagración constitucional de este derecho, en España no tienen cabida la censura directa ni las amenazas explícitas contra quienes ejercen este derecho. Sin embargo, han surgido nuevas formas de presión, más sutiles, indirectas, pero, a menudo, igual de eficaces, promovidas desde instancias gubernamentales a todos los niveles⁷⁹.

El Estado, a través de sus decisiones y actuaciones, influye de manera constante en el ejercicio de la libertad de expresión. La idea de un Estado neutral o inactivo como garante de esta libertad se basa en la concepción, ya superada, de que basta con la ausencia de obstáculos estatales para que todas las personas puedan expresarse libremente. Esta visión negativa de la libertad de expresión resulta hoy insostenible. En realidad, incluso los derechos civiles y políticos requieren algún grado de intervención estatal para poder ser ejercidos efectivamente⁸⁰.

Desde esta perspectiva, la libertad de expresión, entendida como condición necesaria para la democracia y la pluralidad de voces, exige una acción estatal que no sólo no impida, sino que promueva dicha diversidad. El Estado, por tanto, tiene un papel activo en este ámbito, que se manifiesta principalmente a través de dos vías: su función reguladora y su capacidad para asignar recursos. La primera se evidencia, por ejemplo, cuando establece normativas sobre la adquisición de medios de comunicación o cuando legisla sobre los límites del derecho a expresarse para proteger derechos como la intimidad o la infancia. La segunda, cada vez más relevante en el siglo XXI, se refiere a la distribución de

⁷⁹ SABA, R.P., *Censura indirecta, publicidad oficial y diversidad*, en *Libertad de expresión: Debates, alcances y nueva agenda*, Unesco, Ecuador 2011, pp. 161-180.

⁸⁰ BERLIN, I., “Dos conceptos de libertad”, en *Cuatro ensayos sobre la libertad*, Alianza, Madrid 1988, pp. 187-243.

recursos públicos, cuya gestión puede fortalecer o debilitar significativamente la pluralidad informativa.

El Estado no puede asignar recursos públicos basándose en prejuicios, enemistades políticas u otros criterios arbitrarios. Sus decisiones en materia de distribución deben estar debidamente justificadas. Dado que la libertad de expresión es una condición esencial para el funcionamiento de la democracia, la cual requiere una amplia diversidad de ideas e información, la asignación de recursos escasos debe orientarse a fomentar esa pluralidad.

Si bien nadie posee un derecho absoluto a recibir estos recursos, todas las personas deben estar protegidas frente a su denegación basada en el contenido de sus expresiones. Negar el acceso a recursos por razones ideológicas, como castigo por manifestar críticas al gobierno, constituye una vulneración de la libertad de expresión en tres niveles. En primer lugar, se infringe el derecho individual de quien se expresa, al impedirle acceder a recursos por criterios discriminatorios. En segundo lugar, se genera un efecto silenciador (*chilling effect*), disuadiendo a otros con opiniones similares de expresarse por temor a represalias. Y, finalmente, se limita el derecho colectivo a la información, al reducirse la diversidad de perspectivas disponibles en el debate público debido a la exclusión o autocensura de ciertas voces⁸¹.

La censura ejercida por medios indirectos se manifiesta cuando el Estado emplea sus facultades regulatorias o de asignación de recursos escasos de manera que restringe, sin prohibiciones explícitas, el ejercicio de la libertad de expresión. A diferencia de los mecanismos tradicionales de censura, como la clausura de un medio, la prohibición de un autor o el secuestro de publicaciones, estas formas indirectas operan mediante decisiones que, aunque pudieran ser legales, terminan limitando estos derechos.

Particularmente, cuando se trata de la distribución de recursos públicos, como subvenciones o ayudas, esta responsabilidad debe regirse por principios que aseguren la no discriminación, la igualdad ante la ley y el respeto a la libertad de expresión e información, como veíamos anteriormente. Es decir, el Estado tiene la obligación de actuar, pero dentro de un marco normativo que impida el uso arbitrario o partidista de esos recursos.

Algunos ejemplos de estas prácticas son:

- Distribución arbitraria de publicidad institucional
- Retrasos o silencios administrativos en el acceso a la información pública

⁸¹ FISS, O.M., *The irony of free speech*. Harvard University Press, Cambridge 1996, pp. 159-175.

- Exclusión de medios en convocatorias, ruedas de prensa u otras formas de trato desigual
- Utilización de informes o mecanismos de verificación con sesgo o control político

Respecto al primer caso, para desarrollar sus campañas informativas, el Estado requiere espacios en los medios, y los recursos que destina a publicidad oficial, aunque no elevados en relación con el PIB, pueden ser significativos si se comparan con la inversión del sector privado. Cuando esta relación es desigual, como ocurre en España, donde en 2023 sólo el gasto del gobierno superó al del principal anunciante privado, L'Oréal, y sólo el de la Administración Central superó todo el conjunto de la inversión publicitaria privada, los medios pueden volverse económicamente dependientes del Estado⁸².

Este riesgo se intensifica en ausencia de regulaciones que limiten la discrecionalidad de los cargos públicos al asignar dicha publicidad. Sin criterios objetivos, la pauta oficial puede utilizarse como herramienta de presión o premio, constituyendo así una forma indirecta de censura que vulnera la libertad de expresión e información.

Respecto del acceso a la información pública, en la sociedad de la información, gran parte del conocimiento relevante está en manos del Gobierno y la Administración. Cuando éste no se pone a disposición de la ciudadanía, se genera un déficit democrático que alimenta el desapego social y la percepción del poder como una burocracia inaccesible. Por ello, la demanda de transparencia se ha intensificado, especialmente por parte de actores como periodistas, académicos y organizaciones civiles.

En actualidad, se ha asentado la convicción de que una democracia saludable exige que los ciudadanos, directamente o a través de los medios, puedan conocer y supervisar el accionar de los poderes públicos, detectar disfunciones y contribuir así a mejorar la gestión. Se trata de un principio transversal, previo incluso a las diferencias ideológicas, por cuanto permite la formación de la opinión pública⁸³.

A nivel internacional, el derecho de acceso a la información pública se reconoce como fundamental, aunque su consolidación en Europa, y especialmente en España, aún es incipiente. La Ley 19/2013 reconoce este derecho, definiendo la información pública como cualquier contenido o documento que obre en poder de los sujetos obligados,

⁸² THE OBJECTIVE, *El Gobierno volvió a ser el mayor anunciante de España en 2023 con 90 millones en publicidad*, 2024. Disponible en: <https://theobjective.com/economia/2024-06-27/gobierno-publicidad-primer-anunciante-2023/>

⁸³ COTINO HUESO, L., “El reconocimiento y contenido internacional del acceso a la información pública como derecho fundamental”, en *Teoría y realidad constitucional* núm. 40, Universidad de Valencia, Valencia 2017, pp. 279-316.

independientemente de su formato. Para hacerlo efectivo, la Administración debe garantizar procedimientos ágiles, plazos razonables y respuestas claras.

La jurisprudencia, incluido el Tribunal Supremo, ha insistido en que las restricciones al acceso deben interpretarse de forma estricta y justificarse adecuadamente. Sin embargo, la falta de respuesta o las demoras administrativas hacen que este derecho, en la práctica, sea frecuentemente ineficaz. Estas trabas, aunque no constituyen una negación formal, sí pueden actuar como formas indirectas de control y limitación de la información.

Un tercer aspecto de actualidad es la exclusión de determinados medios de comunicación en actos públicos organizados por la Administración. El 21 de marzo de 2025 se presentó en el Congreso de los Diputados una iniciativa para modificar el artículo 98 del Reglamento, relativo a la concesión de acreditaciones a periodistas que cubren la actividad parlamentaria y otorgando esta responsabilidad a la mesa del Congreso, bajo la supervisión de una nueva Comisión. La propuesta contempla sanciones para quienes supuestamente “obstaculicen la labor parlamentaria de la prensa” o sean catalogados como “pseudoperiodistas”, introduciendo criterios subjetivos en el proceso de acreditación y renovación.

El artículo 103 de la Constitución establece que la Administración debe actuar con objetividad y sometimiento pleno a la ley. No obstante, la Mesa del Congreso, como órgano político, carece de imparcialidad administrativa, lo que agrava las preocupaciones en torno a esta reforma.

Esta inquietud se intensifica en el contexto actual, dado que la constitución de la Mesa en la presente legislatura implicó una sobrerrepresentación de grupos parlamentarios minoritarios en detrimento de la tercera fuerza política, que, al no contar con apoyo de ningún otro grupo, quedó excluida de la mayoría de gobierno interna. Ello ha derivado en una configuración alineada con la mayoría de investidura, lo que refuerza la percepción de desequilibrio institucional en un órgano que debería reflejar la pluralidad parlamentaria.

Un precedente relevante ocurrió en enero de 2022, cuando medios como Onda Cero, ABC, La Razón, Servimedia, El Mundo y Cope fueron excluidos de un acto informativo en Moncloa sobre los fondos europeos. Aunque se alegaron razones logísticas, numerosos sectores interpretaron esta decisión como un acto discriminatorio y carente de transparencia.

La exclusión arbitraria de medios en eventos públicos no sólo obstaculiza el ejercicio del periodismo, sino que también puede vulnerar principios constitucionales como la libertad de prensa, la igualdad y el derecho a recibir información veraz. La jurisprudencia

del Tribunal Supremo ha reiterado que ni siquiera los partidos políticos pueden impedir el acceso de medios a actos públicos, aunque se celebren en espacios privados. En la STS 543/2021, de 22 de abril, se dejó claro que este tipo de vetos atentan contra el pluralismo y la igualdad, principios igualmente aplicables a la actuación de la Administración.

Por último, cabe mencionar el uso potencialmente instrumentalizado de los mecanismos de verificación y de elaboración de informes administrativos. Aunque concebidos como herramientas técnicas de control y transparencia, pueden verse afectados por influencias políticas sutiles que comprometen su imparcialidad. Cuando estos mecanismos se emplean para reforzar determinados relatos oficiales o desacreditar voces críticas, se distorsiona su propósito constitucional y se erosiona la confianza en la objetividad de la Administración.

5.2 ANÁLISIS DEL IMPACTO NORMATIVO: EL REGLAMENTO (UE) 2024/1083

Aunque a menudo se afirma que los límites del periodismo deben encontrarse únicamente en el Código Penal y que la mejor ley de prensa es la que no existe, la Unión Europea ha optado por establecer un marco regulador específico: el Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación (2024/1083). Esta norma busca garantizar un mercado mediático integrado en el que se proteja el pluralismo, se limite la concentración excesiva de propiedad, se combata la desinformación y se prevenga la injerencia, tanto pública como privada, en la línea editorial de los medios.

La digitalización y la globalización han transformado radicalmente el panorama mediático, facilitando el acceso a contenidos diversos a través de plataformas digitales que trascienden fronteras nacionales. No obstante, esta apertura ha traído consigo nuevos desafíos. Plataformas globales como redes sociales y servicios de *streaming* se han convertido en intermediarios dominantes entre los medios y las audiencias, operando bajo algoritmos y políticas internas que pueden afectar la pluralidad informativa y amplificar la desinformación. Asimismo, la concentración de ingresos publicitarios en manos de estas plataformas amenaza la viabilidad económica de los medios tradicionales.

Frente a este contexto, la Unión Europea ha adoptado este Reglamento con el fin de armonizar las normas en el ámbito comunitario, salvaguardar la libertad editorial y promover un entorno informativo equilibrado y fiable. Su aplicación se extiende a todos los prestadores de servicios de medios dentro del territorio de la Unión, incluyendo televisión,

radio, prensa escrita y medios digitales como podcasts o servicios audiovisuales bajo demanda.

El Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación introduce varias novedades relevantes en el marco jurídico aplicable al sector mediático, orientadas a reforzar la transparencia, la independencia y la equidad en el ecosistema informativo. Entre las principales medidas destacan:

- **Transparencia en la propiedad y financiación:** Los medios deberán hacer pública la identidad de sus propietarios, incluidos aquellos con control significativo, como inversores o grupos financieros. También deberán informar sobre sus fuentes de financiación, especificando si reciben fondos públicos o publicidad estatal. Esta información será centralizada en una base de datos de acceso público gestionada, en el caso de España, por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.
- **Salvaguardias para la independencia editorial:** Se establecen mecanismos para proteger la autonomía de periodistas y editores frente a presiones externas. Esto incluye auditorías internas y externas, así como sanciones ante incumplimientos que comprometan la integridad de los contenidos.
- **Estándares comunes en la medición de audiencias:** Se armonizan los sistemas de medición en todos los formatos, tradicionales y digitales, que deberán ser transparentes, auditables y equitativos, evitando sesgos que favorezcan a determinadas plataformas o medios.
- **Regulación de la publicidad institucional:** La norma prohíbe el uso de la publicidad estatal como instrumento de presión editorial. Su asignación deberá basarse en criterios objetivos, con procesos transparentes que garanticen una distribución justa y no discriminatoria.
- **Protección de las fuentes periodísticas:** Se establecen estándares mínimos para salvaguardar la confidencialidad de las fuentes y comunicaciones de los periodistas, esenciales para el ejercicio del periodismo de investigación. Cualquier intento de acceder a esta información deberá estar justificado por un interés público imperioso y contar con autorización judicial o con autorización emitida por una autoridad independiente.

- **Derecho a personalizar la oferta mediática:** Los usuarios podrán modificar fácilmente las configuraciones por defecto de dispositivos o interfaces que gestionen el acceso a contenidos mediáticos, de modo que puedan adaptar la oferta informativa a sus intereses. Fabricantes y desarrolladores estarán obligados a garantizar esta opción de forma gratuita, visible y accesible, así como a preservar la identidad visual de los medios en todo momento.
- **Creación del Comité Europeo de Servicios de Medios de Comunicación:** Se instituye un órgano consultivo independiente a nivel europeo, compuesto por las autoridades regulatorias nacionales, que tendrá funciones de coordinación y supervisión sobre la aplicación del Reglamento en los Estados miembros.
- **Acceso sin restricciones a contenidos profesionales:** Se garantiza la visibilidad de contenidos elaborados por medios profesionales en grandes plataformas digitales, evitando su eliminación arbitraria o injustificada por parte de redes sociales u otros intermediarios.

Ante este nuevo marco normativo, tanto los medios de comunicación, públicos y privados, como las plataformas digitales deberán adoptar medidas específicas para garantizar el cumplimiento del Reglamento.

Las empresas privadas del sector mediático estarán obligadas a divulgar de forma pública y accesible la estructura de propiedad de la compañía, manteniendo esta información actualizada a través de sus sitios web o informes anuales. Además, deberán reforzar su independencia editorial mediante códigos de conducta, formación específica para sus equipos y mecanismos internos de protección frente a interferencias externas, como protocolos de denuncia. En cuanto a la medición de audiencias, se requerirá la colaboración con proveedores que ofrezcan sistemas auditables y transparentes.

Los medios públicos, por su parte, deberán fortalecer su estructura de gobernanza mediante órganos de administración independientes y garantizar la transparencia en el uso de fondos públicos, con medidas como auditorías e informes periódicos.

En el caso de las plataformas digitales, deberán revisar sus algoritmos para priorizar contenidos fiables, auditar su funcionamiento y establecer criterios claros de moderación. También deberán asegurar que sus sistemas de medición de audiencias sean imparciales y verificables. Para las plataformas en línea de muy gran tamaño, el reglamento exige que permitan a los medios declarar su condición de prestadores informativos, demostrar su

independencia editorial y confirmar que no difunden contenidos generados por inteligencia artificial.

En este contexto de declive del pluralismo mediático, reducción del espacio cívico y transformación acelerada del modelo de negocio, la aprobación del Reglamento debe entenderse no solo como una herramienta jurídica, sino también como una declaración política firme de la Unión Europea en defensa de la libertad de los medios. Su aplicación efectiva a partir del 8 de agosto de 2025 dependerá del compromiso real de las instituciones comunitarias y de los Estados miembros, tanto a nivel normativo como político.

5.3 RIESGOS DE DESNATURALIZACIÓN DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN VERAZ EN EL CONTEXTO ACTUAL

El debate en torno a los límites de la libertad de expresión y el derecho a recibir información no es nuevo ni puede considerarse resuelto. Históricamente, el poder, en todas sus formas, ha buscado influir en la conducta de los ciudadanos, amparándose en un argumento recurrente: la necesidad de proteger al "cuerpo social sano". Durante siglos, esto justificó el uso de mecanismos de censura previa o preventiva, considerados entonces como herramientas necesarias para preservar el orden⁸⁴.

La libertad de prensa y la prohibición de la censura previa no se establecieron legalmente hasta las constituciones revolucionarias del siglo XVIII, como la Declaración de Virginia (1776), la Bill of Rights estadounidense (1791), la Declaración francesa de 1789 y la Constitución española de 1812. Estos textos sentaron las bases de derechos fundamentales hoy consolidados.

No obstante, el debate sobre la libertad de información sigue vigente, especialmente en un entorno marcado por la digitalización, la crisis de la prensa tradicional y la aparición de nuevos emisores de información. Estos cambios exigen un análisis jurídico riguroso, ya que el marco legal continúa siendo esencial para regular el acceso y la circulación de información en las democracias actuales.

Desde la década de 1990, Internet se ha consolidado como un espacio de difusión global, utilizado diariamente por cientos de millones de personas. El Tribunal Supremo de

⁸⁴ VALIENTE MARTÍNEZ, F. "El derecho a la información veraz: Un análisis (jurídico) razonablemente pesimista" en Global Media Journal México núm. 20, Universidad Autónoma de Nuevo León, Madrid 2023, pp. 39 y ss.

Estados Unidos lo ha calificado como “*la nueva plaza pública*”⁸⁵, aludiendo a su papel central en actividades cotidianas como informarse, comunicarse o consumir.

Dentro de este entorno, las redes sociales se han convertido en los canales de comunicación más poderosos y extendidos de la historia. Nunca antes había sido tan sencillo acceder a información, difundirla y ejercer la libertad de expresión. Actividades como la fotografía o la producción de vídeo, antaño reservadas a profesionales, están ahora al alcance de cualquier usuario. Esta transformación incide de forma directa en el ejercicio del derecho a recibir y emitir información veraz.

La cuestión central en torno a la libertad de expresión nunca ha residido, no obstante, en su titularidad formal, sino en el acceso real a los recursos necesarios para ejercerla. Tradicionalmente, los periodistas han sido los principales sujetos activos de este derecho, al contar con los medios técnicos y económicos para investigar, elaborar y difundir información a gran escala. La ciudadanía, en cambio, ha ocupado mayoritariamente un rol pasivo, como receptora de los contenidos generados por profesionales de la comunicación.

Sin embargo, este papel no ha sido nunca exclusivo, y con la irrupción de las nuevas tecnologías, se han difuminado muchas de las barreras técnicas que antes limitaban la emisión de información. Hoy, cualquier persona con un dispositivo móvil moderno tiene a su alcance las herramientas necesarias para convertirse en emisor, transformando un derecho “de” expresión en un derecho “a” expresarse⁸⁶.

Este cambio ha desplazado el debate hacia el uso intencional de estos medios y la gestión del alcance que pueden tener los mensajes difundidos. De ahí surge la paradoja señalada por algunos autores: el aumento de las posibilidades de comunicación ha traído consigo nuevas formas de exposición y control. Cuanto más compartimos y nos comunicamos, menor es el espacio para la intimidad y el recogimiento. Así, la aparente ampliación de la libertad puede, en realidad, devenir en una forma sutil de vigilancia y dominación, en la que muchas personas, pese a estar más expuestas que nunca, se perciben como más libres⁸⁷.

Los datos disponibles dibujan un panorama preocupante. Según el informe PISA de 2018, solo el 41 % de los jóvenes españoles se consideraba capaz de distinguir entre hechos

⁸⁵ *Packingham v. North Carolina*, 582 US (2017)

⁸⁶ VALIENTE MARTÍNEZ, F. “El derecho a la información veraz: Un análisis (jurídico) razonablemente pesimista” en *Global Media Journal México* núm. 20, Universidad Autónoma de Nuevo León, Madrid 2023, pp. 39 y ss.

⁸⁷ HAN, B.C., *Infocracia*. Taurus, Seúl 2022, pp.10 y ss.

y opiniones, y apenas un 45 % afirmaba poder identificar información fiable⁸⁸. A este déficit de competencia informativa se suma un cambio significativo en los hábitos de consumo: el 39 % de los jóvenes utiliza redes sociales, especialmente TikTok, como principal fuente de información, pese a que sus comunicadores más populares no son periodistas, sino creadores de contenido especializados en resumir sucesos en menos de un minuto. Solo un 34 % afirmó recurrir a sitios web de noticias⁸⁹.

Este escenario evidencia una paradoja propia del ecosistema informativo actual: nunca antes se había generado y distribuido tanta información, ni existido tantas oportunidades para ejercer influencia sobre la opinión pública, y, sin embargo, nunca han sido tan altos los riesgos de confusión entre hechos contrastados y falsedades, medias verdades o errores derivados del desconocimiento. Pese al valor del periodismo independiente como garante del análisis riguroso y del interés público, se observa una tendencia preocupante de desafección hacia las noticias y una pérdida de confianza en los medios, alimentada por la percepción de que están sometidos a presiones políticas, gubernamentales o comerciales.

En el entorno de las nuevas tecnologías y, especialmente, en el ámbito de las redes sociales, las noticias verificadas tienden a diluirse entre un flujo constante de desinformación. A diario, millones de usuarios comparten opiniones personales presentadas como si fueran verdades absolutas, mientras mensajes de carácter populista se propagan bajo la apariencia de explicaciones racionales y accesibles sobre problemas complejos⁹⁰. En este contexto, cabe preguntarse qué podemos hacer.

Desde hace años, las instituciones europeas vienen expresando su preocupación por el impacto de la creciente digitalización en múltiples esferas de la vida cotidiana. Esta inquietud ha dado lugar a la elaboración de diversos informes, directrices y protocolos orientados a regular un presente cada vez más marcado por lo virtual. Uno de los ejes centrales de este debate ha sido cómo ofrecer respuestas eficaces frente a los intentos de manipulación del espacio informativo, muchas veces materializados en campañas de desinformación deliberada y coordinada.

En España, una de las iniciativas más relevantes en materia de derechos digitales es la Carta de Derechos Digitales, elaborada en 2021 por un comité de expertos a instancias

⁸⁸ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE), *Informes españoles PISA 2018*.

⁸⁹ TORRES MENÁRGUEZ, A., “El reto de los medios con los jóvenes: Para mí un periódico está desfasado, uso las redes” en *El País*, 19 de junio de 2022.

⁹⁰ CORTINA ORTS, A., *Ética cosmopolita: una apuesta por la cordura en tiempos de pandemia*. Paidós, Barcelona 2021, p. 66.

del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Este documento tiene como objetivo identificar y precisar los derechos personales (“fundamentales”) más relevantes en el entorno digital, así como desarrollar derechos auxiliares que permitan garantizar su ejercicio efectivo.

Dentro del capítulo dedicado a los Derechos de Participación y de Conformación del Espacio Público, el artículo XV aborda específicamente el derecho a recibir información veraz. Sus apartados primero y segundo establecen lo siguiente:

1. *Se fomentará la adopción, por parte de los prestadores de servicios intermediarios, de protocolos que garanticen a los usuarios su derecho a recibir información veraz.*
2. *Dichos protocolos deberán asegurar la transparencia en la circulación de información y opiniones, especificando si:*
 - a. *fueron generadas mediante procesos automatizados sin intervención humana,*
 - b. *han sido clasificadas o priorizadas mediante técnicas de perfilado u otras equivalentes,*
 - c. *tienen carácter publicitario o han sido patrocinadas por terceros.*

Una de las principales novedades del documento radica en la asignación explícita de responsabilidad a los proveedores de servicios de Internet en la garantía de la veracidad informativa. Esta perspectiva se alinea con lo previsto en la Directiva (UE) 2019/770, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a determinados aspectos de los contratos de suministro de contenidos y servicios digitales, consolidando así una tendencia reguladora que reconoce el papel activo de los intermediarios tecnológicos en la configuración del espacio público digital.

El objetivo de esta normativa, y de las futuras leyes que se desarrollen a partir de ella, es prevenir las malas prácticas vinculadas al uso de tecnologías basadas en inteligencia artificial. Entre los riesgos ya identificados se encuentran el empleo de *chatbots* para simular debates que no reflejan la opinión pública real, el tratamiento masivo de datos personales en el marco del *big data* o la utilización de tecnologías como blockchain para optimizar la gestión de estos procesos.

No obstante, existen otros riesgos menos visibles, pero igualmente preocupantes, como el considerable poder que están acumulando los propietarios y administradores de las redes sociales. Este poder se ejerce bajo el paraguas, a menudo eufemístico, de la denominada "moderación de contenidos", y se traduce en la capacidad de bloquear cuentas, eliminar publicaciones o canales, e incluso clasificar y valorar las opiniones emitidas por

otros usuarios. Esta situación plantea serios desafíos para la libertad de expresión y la configuración democrática del espacio público digital⁹¹.

Sin duda, resulta adecuado y necesario adaptar las garantías de los derechos fundamentales al entorno digital. No obstante, esta actualización debe abordarse con cautela, evitando que la proclamación de supuestos nuevos derechos y libertades bajo denominaciones novedosas genere redundancias o contradicciones con el marco ya existente.

Muchos de los espacios individuales que hoy se pretende proteger en el ámbito digital ya se encuentran amparados por derechos consolidados en nuestro ordenamiento jurídico, especialmente aquellos de primera generación, que gozan de una larga tradición normativa y constitucional. No se trata de renunciar al desarrollo de nuevos instrumentos jurídicos ni de rechazar la evolución conceptual impulsada por los desafíos contemporáneos, sino de actuar con prudencia para evitar antinomias normativas o repeticiones innecesarias que, lejos de reforzar la libertad y la dignidad del individuo, podrían terminar por erosionarlas⁹².

La creciente preocupación por los posibles abusos en el entorno digital, especialmente en lo relativo a las dinámicas que configuran la opinión pública, está llevando a la Administración a implementar medidas que, si bien pueden tener un propósito legítimo de protección, plantean interrogantes respecto a sus procedimientos y alcance.

En este contexto, destacan dos órdenes ministeriales recientes. La primera es 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, que establece la creación de la Comisión Permanente contra la Desinformación. La segunda es la Orden PCM/541/2022, de 10 de junio, que da lugar al Foro contra las campañas de desinformación en el ámbito de la Seguridad Nacional y regula su composición y funcionamiento.

Ambas iniciativas comparten un objetivo legítimo: frenar la difusión de información verificablemente falsa o engañosa, creada y difundida con fines lucrativos o de manipulación deliberada, y que pueda causar un daño público. Sin embargo, las preocupaciones surgen en torno al modo en que estas medidas se llevarán a cabo. En particular, genera inquietud que la vigilancia y supervisión de contenidos informativos

⁹¹ PEÑA JIMÉNEZ, P.J., “Entre analogías y metáforas: el debate sobre la moderación de contenidos en las redes sociales”, en *Revista de las Cortes Generales* núm. 111, Madrid 2021, pp. 265-311.

⁹² COMITÉ DE BIOÉTICA DE ESPAÑA, *Informe sobre el borrador de la carta de derechos digitales*. Madrid 2021, p. 10.

recaiga en órganos susceptibles de politización, comprometiendo así el ejercicio libre de derechos fundamentales vinculados a la libertad de expresión y al pluralismo informativo. No sólo es relevante qué harán estos organismos, sino también cómo lo harán y hasta dónde llegarán en su intervención sobre el espacio público digital.

Sin restar importancia al problema de la desinformación ni subestimar los riesgos asociados a la creciente digitalización, conviene recordar que los derechos fundamentales surgieron precisamente como garantías frente a posibles abusos del poder estatal, y que el derecho a la información es uno de ellos.

En este contexto, la adopción de medidas de supervisión y reacción bajo un enfoque proteccionista plantea serias dudas sobre su alcance y legitimidad. Cabe preguntarse, entonces, si es jurídicamente admisible que el Estado asuma, a través de una simple orden ministerial, competencias tan amplias en materia de control informativo. Cuando, además, se trata de un ámbito de libertad pública y, por tanto, está sujeta a reserva constitucional de ley orgánica.

Y aunque la Estrategia de Seguridad Nacional 2021 identifica las campañas de desinformación como una amenaza relevante, resulta problemático que sea un organismo directamente vinculado al poder ejecutivo el que asuma el rol de árbitro encargado de determinar qué constituye una *“información verificablemente falsa o engañosa que se crea, presenta y divulga con fines lucrativos o para engañar deliberadamente a la población”*, provocando ulteriores actuaciones frente a un derecho fundamental.

6. CONCLUSIONES

6.1 REFLEXIÓN GENERAL SOBRE EL PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN VERAZ

La Administración Pública ocupa una posición central en el sistema democrático constitucional, no sólo como aparato ejecutor de políticas públicas, sino como un agente institucional que modela la relación entre el poder público y la ciudadanía. En ese marco, el derecho a la información veraz, consagrado en el artículo 20.1 d) CE, actúa como uno de los pilares imprescindibles de la libertad de expresión, la libertad ideológica y, en definitiva, de una participación política consciente, plural e informada. La forma en que la Administración garantiza, o debilita, ese derecho es, por tanto, una cuestión de gran relevancia democrática.

Desde la óptica estrictamente administrativa, se revela que el papel de la Administración no es, en modo alguno, pasivo ni secundario. Está jurídicamente obligada a facilitar el ejercicio de este derecho en sus dos dimensiones: la activa, que ampara el derecho de la ciudadanía a comunicar libremente información veraz; y la pasiva, que garantiza su derecho a recibirla, en condiciones de pluralismo y sin injerencias. Esto exige fomentar un entorno comunicativo independiente, plural y riguroso, sin el cual no es posible la existencia de una opinión pública libre y crítica.

La Administración no debe condicionar el ecosistema mediático, ni directa ni indirectamente, a través del favorecimiento de voces afines o de la instrumentalización de los medios públicos. Su intervención debe limitarse a crear las condiciones normativas y materiales que permitan que el debate público se desarrolle con libertad, independencia y diversidad. Cualquier desviación respecto de este mandato supone una forma sutil, pero real, de manipulación informativa, incompatible con las garantías estructurales del Estado de Derecho.

El deber de no manipular, además, no se satisface con una mera abstención. Requiere una actitud activa y comprometida con la libertad informativa, que se traduzca en políticas reales de transparencia, en el respeto escrupuloso a la neutralidad institucional y en el fomento del pluralismo. Proteger el derecho a la información no consiste sólo en evitar la censura, sino en asegurar un espacio en el que múltiples voces puedan expresarse sin temor, sin dependencia económica del poder, y sin presiones de ningún tipo.

Uno de los problemas más graves detectados a lo largo del trabajo es la confusión frecuente, y a veces deliberada, entre información institucional y propaganda política. Esta ambigüedad no sólo deteriora el espacio público informativo, sino que vulnera principios estructurales como la neutralidad y la imparcialidad (art. 103 CE). El uso de recursos públicos, incluidas redes sociales institucionales y medios de titularidad pública, para promover intereses partidistas, especialmente en épocas electorales, compromete la legitimidad institucional y erosiona gravemente la confianza ciudadana.

Esta desconfianza es especialmente visible en el caso de los medios públicos, como RTVE o sus equivalentes autonómicos. La percepción de injerencia política, los nombramientos dirigidos y la ausencia de mecanismos de control verdaderamente independientes han deslegitimado su función como garantes de información objetiva. Para parte de la ciudadanía, estos medios han dejado de ser una herramienta de servicio público para convertirse en portavoces del gobierno de turno.

Tampoco el régimen de transparencia ha alcanzado la efectividad esperada. Aunque representa un avance normativo innegable, sigue enfrentando resistencias estructurales: escasos medios, falta de cultura de rendición de cuentas; y órganos de supervisión, como el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que ven limitada su eficacia por su falta de capacidad coercitiva y porque, a menudo, sus resoluciones son ignoradas o recurridas. Si bien algunas de estas resoluciones pueden derivar en decisiones judiciales de ejecución obligatoria, su eficacia práctica depende en gran medida del contexto político, y resulta especialmente comprometida en un marco institucional tan evidentemente degradado como el actual.

Así las cosas, urge replantear el modelo de comunicación institucional desde una lógica más participativa y deliberativa. Si la Administración desea recuperar la confianza pública, debe abandonar toda tentación de unidireccionalidad y propaganda, y entender la comunicación como un proceso compartido, abierto a la crítica y a la pluralidad. En este sentido, la desconfianza generalizada hacia la publicidad institucional no sólo cuestiona su legitimidad, sino también su eficacia. Ello obliga a reconsiderar si los recursos públicos invertidos en campañas institucionales no estarían mejor empleados en otras áreas, como la educación cívica o la mejora de los portales de transparencia.

En paralelo, surgen cuestiones esenciales que no pueden esquivarse: ¿quién verifica la veracidad de la información? ¿Y quién financia a quienes se presentan como árbitros del debate público? Muchos de los actuales verificadores operan con financiación pública, lo que plantea dudas sobre su independencia y su función cuasi-institucional. Si asumen

responsabilidades paraestatales, deben estar sujetos a los principios de legalidad, imparcialidad, publicidad y fiscalización que rigen a la propia Administración.

Resulta así comprensible el recelo hacia la creciente pulsión controladora de los poderes públicos. El verdadero debate es normativo, pero también institucional: ¿puede diseñarse un órgano de garantía verdaderamente independiente, que no esté sometido al Gobierno ni a las mayorías parlamentarias? La experiencia demuestra que el mero nombramiento formal no garantiza neutralidad si quienes nombran son los mismos a quienes hay que supervisar. Por ello, más que ampliar las competencias de los gobiernos sobre el ámbito comunicativo, urge explorar modelos de gobernanza realmente autónomos, transparentes y blindados frente a la instrumentalización política.

El impacto de la Administración sobre el espacio mediático también se manifiesta a través de su capacidad financiera. Si estos instrumentos no se rigen por criterios objetivos, medibles y fiscalizables, el riesgo de generar dependencias informativas es evidente. Conviene preguntarse con honestidad: ¿es realmente necesario subvencionar a los medios?, ¿en qué medida?, ¿con qué criterios? Y aún más importante: ¿por qué no exigir con mayor firmeza que la publicidad institucional se canalice con la transparencia y objetividad propias de los procedimientos de contratación ordinaria y pública?

La defensa de la libertad informativa frente al poder no es una idea nueva. El decreto de libertad de imprenta de 1810 lo afirmaba con meridiana claridad: la facultad de publicar ideas políticas no sólo ilustra a la nación, sino que actúa como freno de la arbitrariedad de los que gobiernan. Dos siglos después, esa afirmación sigue siendo actual: no hay democracia sin periodismo, sin voces independientes que vigilen, incomoden y disientan.

Por ello, es necesario recordar que los derechos fundamentales no están diseñados para proteger al Estado frente al individuo, sino para proteger a la ciudadanía frente al Estado. En el entorno digital, si bien los principales riesgos proceden de agentes privados, el control institucional sobre una esfera social protegida por derechos fundamentales puede resultar aún más peligroso, porque otorga al poder público la capacidad de intervenir allí donde precisamente debe abstenerse. Como advirtió Ignacio de Otto, la gran amenaza para la democracia no vendrá de sus enemigos declarados, sino de quienes intenten “salvarla” desde dentro, desbordando los límites del sistema de garantías.

En conclusión, la Administración Pública debe afrontar el reto de redefinir su papel como garante del derecho a la información veraz. No basta con cumplir formalmente la ley: se exige una actuación ética, neutral y proactiva, orientada al interés general auténtico y al

fortalecimiento de la calidad democrática. El derecho administrativo dispone de los instrumentos normativos para ello; lo que falta, como se ha señalado, es la voluntad política y la cultura institucional para ponerlos en práctica de forma efectiva y con vocación de permanencia.

6.2 PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES

El diagnóstico realizado evidencia que el derecho a la información veraz, lejos de estar plenamente garantizado, atraviesa una situación de fragilidad estructural debido al comportamiento de los poderes públicos y a la ausencia de contrapesos eficaces. Este problema no puede abordarse con reformas simbólicas o apelaciones a una ética institucional voluntarista. Requiere medidas normativas, institucionales y culturales ambiciosas, dirigidas a blindar este derecho frente a nuevas amenazas.

1. Reformar la publicidad institucional.

Es urgente revisar la Ley 29/2005 para:

- Delimitar claramente qué puede considerarse publicidad institucional legítima, diferenciándola de la propaganda política encubierta.
- Prohibir expresamente su uso con fines electoralistas, incluyendo campañas de "logros" gubernamentales.
- Suspender automáticamente toda publicidad institucional en periodos preelectorales, incluso fuera de la campaña oficial.
- Crear un registro centralizado, público y actualizado de todas las campañas, con objetivos, presupuesto y justificación del interés general.

2. Reforzar la transparencia institucional.

La Ley 19/2013 requiere una revisión profunda para:

- Otorgar al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno potestad sancionadora y ejecutiva, superando su rol meramente consultivo.
- Garantizar la independencia en la elección de sus miembros, mediante procedimientos despolitizados.
- Establecer plazos y sanciones efectivos frente a resoluciones incumplidas.

Sin transparencia activa, clara y accesible, no hay derecho a la información efectivo.

3. Regular la financiación pública de los medios.

Toda asignación de recursos públicos a medios debe basarse en:

- Criterios técnicos objetivos y verificables (audiencia, impacto social, pluralismo, cobertura).
- Procedimientos de licitación pública en el marco de la Ley de Contratos del Sector Público.
- Publicación periódica y detallada de los fondos asignados, por medio y concepto.
- Un techo de gasto público inferior al gasto privado global en el conjunto del sistema mediático, para evitar dependencias insanas.

4. Garantizar la independencia de los órganos supervisores y de los medios públicos

Para reforzar la cuestionable legitimidad democrática actual de los medios públicos, como RTVE, y de los organismos de transparencia como el Consejo de Transparencia o la JEC (Junta Electoral Central), se propone:

- Métodos de selección para sus responsables y consejos rectores mediante concursos públicos objetivos, basados en méritos profesionales y selección gremial
- Incompatibilidades estrictas para quienes hayan desempeñado cargos políticos o mantenido algún vínculo similar (por ejemplo, afiliación)
- Autonomía jurídica, presupuestaria y operativa real, sin subordinación al Gobierno

5. Supervisar los verificadores de la información.

El fenómeno de los *fact-checkers*, sin regulación, plantea graves dudas de independencia y control. Por ello, se propone:

- Establecer requisitos legales de independencia, transparencia financiera y rendición de cuentas.
- Evaluar la creación de una certificación estatal o europea, siempre bajo control de un organismo técnico independiente.

La verificación de la verdad no puede delegarse en actores sin legitimidad democrática ni control público riguroso.

6. Impulsar una cultura institucional del pluralismo informativo

Es esencial transformar la lógica comunicativa de las instituciones. Esto implica:

- Protocolos internos para redes sociales institucionales, que separen claramente la voz del Gobierno y la de la Administración.
- Evaluar la comunicación institucional no por su impacto político, sino por su utilidad para el interés general.

7. Proteger jurídicamente el espacio informativo frente al poder.

La desinformación institucional deliberada es una forma de corrupción política no económica, pero igualmente dañina. Para combatirla:

- Aprobar una cláusula legal o constitucional expresa que prohíba el uso de recursos informativos públicos para fines partidistas.
- Tipificar penalmente la manipulación informativa institucional dolosa, dirigida contra altos cargos que falseen datos u oculten información con intención política. La sanción debe incluir la inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos.

Estas propuestas no agotan el debate, pero sí apuntan hacia un modelo democrático más robusto, en el que la Administración asuma su responsabilidad como garante del derecho a la información, no como actor interesado en controlarlo.

La necesidad de una información veraz no es un privilegio ni un favor institucional. Es una condición imprescindible de posibilidad efectiva de todas las libertades, como verdadera garantía institucional. Y protegerla exige voluntad política, valentía jurídica y, sobre todo, compromiso ético.

7. BIBLIOGRAFÍA

AGUADO GUADALUPE, G., “Las relaciones Prensa-Estado en el reparto de publicidad institucional en España” en *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, núm. 24, Madrid 2018, pp. 993-1005.

AGUADO GUADALUPE, G., “Las relaciones Prensa-Estado en el reparto de publicidad institucional en España” en *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, núm. 24, Madrid 2018, pp. 993-1005.

ÁLVAREZ PERALTA, M., y FRANCO, Y.G., “Independencia periodística y fondos públicos: la publicidad institucional como distorsión de la competencia en el mercado informativo”, en *Historia y Comunicación Social*, vol. 23, núm. 2, Universidad Complutense, Madrid 2018, 285-305.

ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentario sistemático a la Constitución Española de 1978*. Ediciones del Foro, Madrid 1978, pp. 214 y ss.

AMORÓS GARCÍA, M., “Los medios de comunicación contra las noticias falsas: todo es falso, ¿salvo el periodismo?” en *Cuadernos de periodistas*, núm. 38, Madrid 2019, pp. 21-40

ARRANZ, R., “Newtral, Malduta... ¿Quién controla a los controladores?” en *Vozpópuli.com*, Madrid 2020.

BADENES PLA, V. y MOLARES CARDOSO, J., “La inversión en medios de las campañas institucionales de publicidad del Gobierno de España”, en MAYORGA ESCALADA, S., *Tendencias de investigación en comunicación*, Dickinson, Vigo 2024, pp. 382 y ss.

BADILLO, Á. y ARTEAGA, F., *El impacto estratégico de la desinformación en España*. IBERIFIER, Pamplona 2024, pp. 25 y ss.

BASTIDA FREIJEDO, F.J., “Medios de comunicación social y democracia en veinticinco años de Constitución” en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 71, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2004, pp. 161-186.

BERLIN, I., “Dos conceptos de libertad”, en *Cuatro ensayos sobre la libertad*, Alianza, Madrid 1988, pp. 187-243.

BLASCO GIL, J.J., “Las ayudas públicas a la prensa de las Comunidades Autónomas españolas en 2007: tipología, cuantía de las subvenciones y sistemas de adjudicación” en *Cuadernos de Comunicación e Innovación*, núm. 75, Telos, Madrid 2008, pp. 95-103.

BOIX, A.; DE LA SIERRA, S.; GUICHOT, E. y MANFREDI, J.L., “Hacia un modelo de regulación para garantizar la independencia de las televisiones públicas en España”, en *Cuadernos (Círculo cívico de opinión)*, núm. 27, Madrid 2020, pp. 5 – 31.

BOQUERA OLIVER, J.M., *Derecho administrativo Vol. 1*. Civitas, Madrid 1986, pp. 160 y ss.

BUSTAMANTE, E., *Los amos de la información en España*. Akal, Madrid 1982.

CARLÓN RUIZ, M., “Artículo 20.3. Regulación, control y acceso a los medios públicos de comunicación social”, en RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M. y CASAS BAAMONDE, M.E. (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española*. Vol. 1. Boletín Oficial del Estado, Madrid 2023, pp. 633-652.

CASERO RIPOLLÉS, A., “El control político de la información periodística”, en *Revista latina de comunicación social*, núm. 64, Madrid 2009, pp. 344-366.

COLINO FERNÁNDEZ, A., “Evolución de la financiación de los medios de omunicación en España. ¿Hacia un modelo más sostenible?”, en *Papeles de Europa*, núm. 26, Universidad Complutense, Madrid 2013, pp. 46-69.

COMITÉ DE BIOÉTICA DE ESPAÑA, *Informe sobre el borrador de la carta de derechos digitales*. Madrid 2021, p. 10.

CONCEPCIÓN MONTIEL, L.E., PÉREZ RIVAS, D.A. y MERINO DAMIÁN, M., *Derechos y cambio constitucional: A un siglo de la Constitución*. IEPC, Tabasco 2018, pp. 37 y ss.

CORTÉS GONZÁLEZ, A., “La publicidad institucional en España. Una década de perspectiva”, en *Razón y palabra*, núm. 75, Quito 2011, pp. 19 y ss.

CORTÉS GONZÁLEZ, A., “La publicidad institucional en España. Una década en perspectiva” en *Razón y Palabra*, núm.. 75, Quito 2011, pp. 19 y ss.

CORTÉS GONZÁLEZ, A., “La publicidad institucional en España. Una década en perspectiva” en *Razón y Palabra*, núm.. 75, Quito 2011, pp. 19 y ss.

CORTINA ORTS, A., *Ética cosmopolita: una apuesta por la cordura en tiempos de pandemia*. Paidós, Barcelona 2021, p. 66.

COTINO HUESO, L., “El reconocimiento y contenido internacional del acceso a la información pública como derecho fundamental”, en *Teoría y realidad constitucional* núm. 40, Universidad de Valencia, Valencia 2017, pp. 279-316.

DE LA VARGA PASTOR, A., “Estudio de la publicidad activa de la información pública. Especial referencia a la información ambiental y a la aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de

diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno” en *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. VI Num. 1, Tarragona 2015, pp. 1-52.

DE LOS MOZOS Y TOUYA, I.M., “El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos (El derecho de todos a recordar las decisiones administrativas. Otra “memoria histórica”)”, en S. CARNICER, y A. MARCOS, *Valladolid, ciudad de archivos*, UVA, Valladolid 2011, pp.407-425.

ENÉRIZ OLAECHEA, F.J., “El proyecto de Ley de Transparencia: transparencia de la actividad pública y publicidad activa” en *Revista Aranzadi Doctrinal*, NÚM. 1/2013, Pamplona 2013, pp. 1-10.

ESCOLAR, A., “Publicidad institucional: aún pesebre y trabuco”, en *Cuadernos de periodistas*, vol. 48, Madrid 2014, pp. 14-19.

FELIÚ GARCÍA, E. y FELIÚ ALBADALEJO, Á., Publicidad institucional y cambio de Gobierno, en MANCÍNAS CHÁVEZ, R. (ed.), *Actas del I Congreso Internacional de Comunicación y Pensamiento: comunicacia y desarrollo social*, Egregius, Sevilla 2016, pp. 603 y ss.

FERNÁNDEZ ALONSO, I. y BADIA MASONI, Q., “Políticas de medios y clientelismo: beneficiarios de las campañas de publicidad institucional de la Generalitat de Cataluña (2007-2018)”, en *Área Abierta. Revista de comunicación audiovisual y publicitaria*, núm. 20, Universidad Complutense, Madrid 2021, pp. 385-400.

FERNÁNDEZ ALONSO, I. y ESPÍN HERAS, M., “Políticas relativas a la publicidad institucional y comercial del Gobierno español (2016-2012)”, en *Derecom*, núm. 33, Madrid 2023, pp. 71-85.

FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, P., “Del derecho a la información y sus límites: Especial atención a la reciente controversia en torno al uso de la cámara oculta en el periodismo de investigación”, en *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, núm. 30, Madrid 2017, pp. 179 y ss.

FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Sistema de derecho administrativo II*. Civitas, Pamplona 2016, pp. 54-80.

FISS, O.M., *The irony of free speech*. Harvard University Press, Cambridge 1996, pp. 159-175.

GARCÍA GARCÍA, F.M., “Delimitación conceptual del principio de objetividad: objetividad, neutralidad e imparcialidad” en *Revista Documentación Administrativa*, núm. 289, Murcia 2011, pp.21 – 42.

GARRIDO FALLA, F. et al., *Comentarios a la Constitución*. Civitas, Madrid 1980, pp. 256 y ss.

- GARRIDO FALLA, F., *La administración en la Constitución*. CEC, Madrid 1980, pp. 41 y ss.
- GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo*. Vol. I. Parte general, Tecnos, Madrid 1994, pp. 62 y ss.
- GIL IBÁÑEZ, J.L. y ROMERO REY, C., *Constitución Española Comentada*. Colex, La Coruña 2024, pp. 139 y ss.
- GIRÓN REGUERA, E., “La transparencia activa de las administraciones y entidades públicas”, en TRONCOSO RELGADA, A., *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. Civitas, Madrid 2017, pp. 457 – 469.
- GUICHOT REINA, E., *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 19 de diciembre*. Tecnos, Madrid 2014, pp. 46 y ss.
- GUO, L. y VARGO, C.J., “Fake news and emerging online media ecosystem: An integrated intermedia agenda-setting analysis of the 2016 U.S. Presidential Election” en *Communication Research*, núm. 47, Sage Journals, Nueva York 2018, pp. 178-200.
- HABERMAS, J., *Teoría y Praxis. Estudios de filosofía social*. Tecnos, Madrid 1987, pp. 12 y ss.
- HALLIN, D.C. y MANCINI, P., *Sistemas mediáticos comparados: Tres modelos de relación entre los medios de comunicación y la política*, Hacer, Barcelona 2008, pp. 73 y ss.
- HAN, B.C., *Infocracia*. Taurus, Seúl 2022, pp.10 y ss.
- HERCE MAZA, J.I., “Dos modelos de intervención de la administración en internet desde la buena administración a debate: procedimiento de lucha contra la desinformación y el Online Harms White Paper”, en ROPERO CARRASCO, J., *Aspectos jurídicos de la actualidad en el ámbito del derecho digital*. Tirant lo blanch, Madrid 2023, pp. 339 y ss.
- THE OBJECTIVE, *El Gobierno volvió a ser el mayor anunciante de España en 2023 con 90 millones en publicidad*, 2024. Disponible en: <https://theobjective.com/economia/2024-06-27/gobierno-publicidad-primer-anunciante-2023/>
- JERÓNIMO SÁNCHEZ-BEATO, E., *Manual de Derecho de la Información*. Universidad Europea Miguel de Cervantes, Valladolid 2013, pp. 144 y ss.
- LABORDA GIL, X., “Propaganda institucional y literatura de papelera. Teatro político de contienda y de autoalabanza en Cataluña” en *Revista de Investigación Lingüística*, núm. 2, Barcelona 2003, pp. 43 – 66.
- LÓPEZ RABADÁN, P. y CASERO RIPOLLÉS, A., “La independencia y el pluralismo del periodismo político en España. Contraste de percepciones periodísticas, políticas y

ciudadanas”, en *Periodística [Societat Catalana de Comunicació]*, núm. 16, Barcelona 2015, pp. 49 – 70.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L., *Subvenciones al ejercicio de libertades y derechos fundamentales en el Estado social de Derecho*. Educación y sindicatos, en *REDA*, núm. 47 (1985), pp. 397 y ss.

MARTÍNEZ-PUJALTE LÓPEZ, A.L., “El art. 9.2 CE y su significación en el sistema constitucional de derechos fundamentales”, en *Revista Cortes Generales*, núm. 40, Madrid 1997, pp. 111-127.

MARTÍNEZ PASTOS, E. y VIZCAÍNO LAORGA, R., “Publicidad institucional como fenómeno integrador ante la inmigración en España: Régimen Jurídico” en *Revista Latina de Comunicación Social*, núm. 63, México 2008.

MESTRE DELGADO, J.F., *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos (Análisis del artículo 105.b) de la Constitución*. Civitas, Madrid 1993, pp. 40 y ss.

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES. *Plan de Acción por la Democracia*. Madrid, 2024. <https://www.mpr.gob.es/prencom/notas/Documents/2024/2024-3002_Plan_de_accion.pdf>

MUÑOLO, L., “La posverdad es mentira. Un aporte conceptual sobre fake news y periodismo” en APARICI, R. y GARCÍA MARÍN, D., *La posverdad. Una cartografía de los medios, las redes y la política*. Gedisa, Barcelona 2019, pp. 65-80.

NIETO, A., “La Administración sirve con objetividad los intereses generales” en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesore Eduardí Gercía de Enterría*. Cívitas, Madrid 1991, p. 2229.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE), *Informes españoles PISA 2018*.

PEÑA JIMÉNEZ, P.J., “Entre analogías y metáforas: el debate sobre la moderación de contenidos en las redes sociales”, en *Revista de las Cortes Generales* núm. 111, Madrid 2021, pp. 265-311.

PERALTA MARTÍNEZ, R., “Libertad ideológica y libertad de expresión como garantías institucionales”, en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 16, 2012, pp. 251-283.

PETERSEN, N., *Rundfunkfreiheit und EG-Vertrag*. Nomos, Baden-Baden 1994, p. 283.

PIGNOTTI, L., *La supernada: la ideología y el lenguaje de la publicidad*. Fernando Torres, Valencia 1976, p. 41.

PINEDA CACHERO, A., “Propaganda y publicidad institucional: Algunas consideraciones teóricas” en *Questiones Publicitarias*, núm. 1, Sevilla 2009, pp. 9–32.

PINEDA CACHERO, A., *Elementos para una teoría comunicacional de la propaganda*. Alfar, Sevilla 2006, pp. 79 y ss.

RODRÍGUEZ LÓPEZ, M. y ROBLES ÁLVAREZ, D., “La publicidad institucional en España: Análisis de las compañías contra la violencia de género del Gobierno (2006-2015)” en *Revista de Comunicación Vivat Academia*, núm. 134, Vivat Academia, Málaga 2016, pp. 86 – 108.

RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M. y CASAS BAAMONDE, M.E. (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española*. Vol. 1. Boletín Oficial del Estado, Madrid 2023, pp. 3794-4048.

SABA, R.P., *Censura indirecta, publicidad oficial y diversidad*, en *Libertad de expresión: Debates, alcances y nueva agenda*, Unesco, Ecuador 2011, pp. 161-180.

SANMARTÍ ROSET, J.M., “Perspectivas de futuro en las relaciones prensa-Estado” en *Revista Iberoamericana de Comunicación*, vol. 3 núm. 2, Conexiones, Madrid 2012, pp. 49 – 64.

SCHICK, N., *Deep Fakes and the Infocalypse: What you urgently need to know*. Monoray, Londres 2020, p. 7.

TOMÁS OLALLA, F., *Artículo: Revisión crítica de las relaciones entre pluralismo y mercado en los medios audiovisuales*. Universidad Pompeu Fabra, Barcelona 2012, p. 2 y ss.

TORRES MENÁRGUEZ, A., “El reto de los medios con los jóvenes: Para mí un periódico está desfasado, uso las redes” en *El País*, 19 de junio de 2022.

VALIENTE MARTÍNEZ, F. “El derecho a la información veraz: Un análisis (jurídico) razonablemente pesimista” en *Global Media Journal México* núm. 20, Universidad Autónoma de Nuevo León, Madrid 2023, pp. 39 y ss.

VALLESPÍN, F., “La crisis del espacio público” en *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 3, Madrid 2000, pp. 77-95.

VÁZQUEZ ALONSO, V.J., “La neutralidad del Estado y el problema del Government Speech” en *Revista de Estudios Políticos* nº 177, Sevilla 2017, pp. 13 – 55.

VILLANUEVA TURNES, A., “Los principios constitucionales en el procedimiento de concesión de subvenciones en España” en *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, núm. 28, INAP Universidad de Chile, Santiago de Compostela 2016, pp. 101-128.

VILLAYERDE, I., “¿Tienen opinión las instituciones políticas?” en *Blog Observatorio de Derecho Público*, Barcelona 2018.