

**EL IMPACTO DE LA  
DESINFORMACIÓN EN LA  
PROPAGACIÓN DEL DISCURSO  
DE ODIO RACISTA Y XENÓFOBO**

BEATRIZ SOUTO GALVÁN

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. EL DERECHO A UNA INFORMACIÓN VERAZ EN EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL ESPAÑOL. III. DESINFORMACIÓN E INCITACIÓN AL ODIO SOBRE COLECTIVOS IDENTITARIOS MINORITARIOS. 1. Sobre el concepto de desinformación. 2. Desafíos en la lucha contra la Desinformación y el Racismo en la Era Digital. IV. ESTRATEGIAS PARA COMBATIR LA DESINFORMACIÓN Y EL DISCURSO DE ODIO. 1. La respuesta penal: el artículo 510 CP. 2. Acciones específicas desarrolladas para luchar contra la desinformación. V. CONSIDERACIONES FINALES.

Fecha recepción: 20/03/2024  
Fecha aceptación: 16/07/2024

# EL IMPACTO DE LA DESINFORMACIÓN EN LA PROPAGACIÓN DEL DISCURSO DE ODIOS RACISTA Y XENÓFOBOS

BEATRIZ SOUTO GALVÁN<sup>1</sup>

Profesora titular de la Universidad de Alicante

*Vivimos en un mundo en el que cada vez hay más información  
y menos significado*  
BAUDRILLARD

## I. INTRODUCCIÓN

La transmisión de información ha experimentado una transformación profunda en las últimas décadas. A la labor periodística tradicional, realizada por reporteros y analistas profesionales dedicados exclusivamente a esta tarea, se suma ahora una amplia variedad de personas que, gracias a los continuos avances en la tecnología informática, deciden compartir información. Esta nueva dinámica genera, entre otros efectos, considerables incertidumbres en cuanto a la garantía del derecho a una información veraz; derecho que, como bien afirma López de Lerma, «se ha convertido en uno de los principales fundamentos de la realidad democrática, que nos ha permitido consolidar una opinión pública plural y libremente formada, contribuyendo a la consolidación del Estado social y democrático de derecho»<sup>2</sup>, o, *a contrario sensu*, y, como ya anticipaba Solozabal, la privación de una comunicación libre lesiona gravemente la dignidad del ser humano, « pues le condena al aislamiento (...) y al

---

<sup>1</sup> Departamento de Ciencias Histórico-Jurídicas, Carretera San Vicente del Raspeig s/n, 03690. Beatriz.souto@ua.es. ORCID: <https://orcid.org/000-0001-6877-6284>.

<sup>2</sup> López de Lerma Galán, J. (2018). «El derecho a recibir información veraz en el sistema constitucional. El ejercicio profesional del periodismo como garantía democrática». *Estudios de Deusto*, 66, 2, 435-459, p.435.

empobrecimiento intelectual y moral, al embrutecimiento individual y colectivo, que es el resultado de la ausencia de debate y de la imposición dogmática de ideas»<sup>3</sup>.

El derecho a recibir información suele asociarse con el derecho de acceso a la misma, es decir, a solicitar, recibir y garantizar la transparencia de la información de las entidades públicas; aunque ésta es una modalidad esencial del ejercicio del derecho, no es la única. Un aspecto más reciente y todavía en configuración es el relativo a la *garantía de una información veraz*<sup>4</sup>. En íntima conexión con la anterior, por su viabilidad para generar vulneraciones sistemáticas del derecho a ser informado, se halla la «desinformación», término que, especialmente a partir de 2016, ha cobrado una relevancia considerable en el ámbito socio-político nacional e internacional; de ahí el crecimiento exponencial de los trabajos de investigación desarrollados sobre esta temática en los últimos años<sup>5</sup>.

Por otro lado, sin lugar a dudas, la desinformación está siendo utilizada para incitar al odio hacia grupos minoritarios especialmente vulnerables tal y como se ha puesto de relieve en la *Propuesta del Parlamento Europeo sobre el refuerzo de los medios de comunicación*: «el discurso del odio en línea se ha generalizado cada vez más en los últimos años, ya que algunas personas y agentes disruptivos utilizan el poder de las plataformas en línea para difundir información de odio»<sup>6</sup>. La legislación española protege a dichos colectivos de tales conductas mediante la criminalización del discurso del odio, sin embargo, el bien jurídico protegido por el delito —la dignidad y el derecho a no ser discriminado— no es el único que se vulnera con este tipo de actos desinformativos. El derecho a una información veraz, garantizado por nuestro ordenamiento constitucional, considerado como un bien público o, en todo caso, un interés general, ha de ser también tenido en cuenta en cuanto generador de una opinión pública libre, indispensable para un correcto funcionamiento del sistema democrático.

<sup>3</sup> Solozábal Echevarría, J.J (1988). «Aspectos constitucionales de la libertad de expresión y el derecho a la información». *Revista Española de Derecho Constitucional* Año 8. Núm. 23. Mayo-Agosto 1988: 139-155, p.140.

<sup>4</sup> Mendel, T. (2008). *Libertad de Información: Comparación Jurídica*, 2ª ed., UNESCO: París, p.5.

<sup>5</sup> Según un estudio publicado en 2021 sólo en nuestro país «el volumen de trabajos sobre desinformación en España ha aumentado progresivamente desde 2016 (n=3), hasta alcanzar la cifra de 66 estudios publicados en 2020 (gráfico 1). El mayor crecimiento se produjo en 2019, año en el que vieron la luz un total de 53 artículos (fueron 17 en 2018)» (García-Marín, D., Salvat MartínRey, G. (2021). «Investigación sobre desinformación en España. Análisis de tendencias temáticas a partir de una revisión sistematizada de la literatura», *Fonseca, Journal of Communication*, 23, 199-225, p.205).

<sup>6</sup> Parlamento Europeo (2020). Propuesta de Resolución sobre el refuerzo de la libertad de los medios de comunicación: protección de los periodistas en Europa, discurso del odio, desinformación y papel de las plataformas (2020/2009(INI).

## II. EL DERECHO A UNA INFORMACIÓN VERAZ EN EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

El artículo 20 de la Constitución española, dedicado a la libertad de expresión, garantiza *el derecho a comunicar y recibir libremente información veraz*. Ambos derechos han recibido una profusa atención doctrinal y jurisprudencial, entre otros motivos, por la dimensión institucional o funcionalidad objetiva que comprenden en cuanto garantizan la formación y existencia de una opinión pública libre<sup>7</sup>, «garantía que reviste una especial trascendencia ya que, al ser una condición previa y necesaria para el ejercicio de otros derechos inherentes al funcionamiento de un sistema democrático, se convierte, a su vez, en uno de los pilares de una sociedad libre y democrática. Para que el ciudadano pueda formar libremente sus opiniones y participar de modo responsable en los asuntos públicos, ha de ser también informado ampliamente de modo que pueda ponderar opiniones diversas e incluso contrapuestas»<sup>8</sup>.

De hecho, en el contexto de la ONU, se ha llegado a afirmar que «la información es un *bien común* al que toda persona tiene derecho y que, como tal, es tanto un medio como un fin para el cumplimiento de las aspiraciones humanas colectivas, incluidos los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030»<sup>9</sup>. Aunque en la tradición iusnaturalista el bien común constituía básicamente el fin del derecho, algunas aportaciones de la doctrina iusfilosófica moderna lo conciben en un sentido muy similar al concepto de interés público. Desde esta perspectiva, autores como Rawls o Walzer interpretan el bien común como un conjunto de condiciones que promueven ciertas finalidades compartidas<sup>10</sup> o los intereses comunes de los miembros de la sociedad civil<sup>11</sup>. En todo caso, se puede afirmar que aun careciendo de un sentido unívoco se trata de una noción relacionada con el término «interés público», en el sentido de aquellos intereses considerados necesarios o relevantes para la supervivencia o el bienestar de la sociedad como tal<sup>12</sup>.

La libertad de expresión y de información han sido considerados, en consecuencia, tanto desde el Derecho internacional como desde la jurisprudencia constitucional

<sup>7</sup> La opinión pública libre alude —en palabras de Modesto Saavedra— a una forma de pensar, compartida por gran parte de la sociedad, que incluye pretensiones normativas sobre asuntos socialmente relevantes, y que surge como resultado de un proceso de discusión en ámbitos y canales públicos (Saavedra López, M. (1993). «Opinión pública libre» y medios de comunicación social en la argumentación jurídica del tribunal constitucional español», *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 14, 135-156, p.143.

<sup>8</sup> STC 159/1986, de 16 de diciembre, FJ 6; y SSTC 21/2000, de 31 de enero, FJ 4, y 52/2002, de 25 de febrero, FJ 4.

<sup>9</sup> ONU (2021). Declaración de Windhoek+30. La Información como bien común. Conferencia Mundial 29 de abril-3 de mayo. Windhoek (Namibia).

<sup>10</sup> Rawls, J. (1999). *A theory of justice: revised edition*. Cambridge: Harvard University Press, p.83.

<sup>11</sup> Walzer, M. (1991). *The idea of civil society*. Dissent (1991), p.5.

<sup>12</sup> López Calera, N. (2010). «El interés público: entre la ideología y el derecho», *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 44, 123-148, p.129.

española, derechos prioritarios de interés público precisamente porque a través de su libre ejercicio se garantiza un interés general fundamental para la preservación del sistema democrático: la formación de la opinión pública libre<sup>13</sup>.

Tan solemnes declaraciones no impiden, sin embargo, una interpretación restrictiva del contenido esencial del derecho a una información veraz. En este sentido, ya en uno de sus primeros pronunciamientos, el Tribunal Constitucional afirmó que se trataba «en rigor de una redundancia (no hay comunicación cuando el mensaje no tiene receptor posible), cuya inclusión en el texto constitucional se justifica, sin embargo, por el propósito de ampliar al máximo el conjunto de los legitimados para impugnar cualquier perturbación de la libre comunicación social»<sup>14</sup>; legitimación que, sin embargo, no se atribuye individualmente a cualquier afectado por un actuación desinformativa, «desde el momento en que el derecho a recibir información se ejerce, fundamentalmente, mediante el simple mecanismo de conectarse o no, en decisión libre donde las haya, al medio en cuestión...»<sup>15</sup>.

Por consiguiente, el derecho a informar se constituye como un derecho subjetivo de libertad constitucional, mientras que el derecho a ser informado, a recibir información, sería «un reflejo del primero, de ordinario un interés simple no accionable, aunque susceptible de convertirse en profundos movimientos de opinión pública»<sup>16</sup>, limitándose a la categoría de *interés de naturaleza colectiva* cuya única virtualidad sería la libre elección por parte de la ciudadanía entre las diversas opciones ideológicas, políticas, sociales, etc., quedando, como apunta López de Lerma, como una aspiración a realizar más que un verdadero objetivo logrado<sup>17</sup>.

Existen, sin embargo, opiniones discordantes que reclaman dotar de contenido al derecho a recibir una información veraz, debiendo interpretarse «como derecho a la veracidad de los contenidos y las informaciones que se publican, materializado en forma de reglas y criterios de diligencia en torno a los cuales se construye el concepto jurídico de la veracidad»<sup>18</sup>, o, desde una concepción más completa, como un derecho distinto y autónomo con respecto al derecho a comunicar información, siendo en este

---

<sup>13</sup> Sobre esta cuestión vid. Vidal Prado, C. (2017). «La libertad de expresión en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán», *Estudios Constitucionales*, Año 15, 2, 273-300.

<sup>14</sup> STC 6/1981, de 14 de abril, FJ 4.

<sup>15</sup> STC 51/2007, de 12 de marzo, FJ 9.

<sup>16</sup> Solozábal Echevarría, J.J (1988). «Aspectos constitucionales de la libertad de expresión y el derecho a la información». *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 8. Núm. 23. Mayo-Agosto 1988: 139-155, p.142.

<sup>17</sup> López de Lerma Galán, J. (2018). «El derecho a recibir información veraz en el sistema constitucional. El ejercicio profesional del periodismo como garantía democrática». *Estudios de Deusto*, 66, 2, 435-459, p.454.

<sup>18</sup> Galdámez Morales, A. (2021). «Derecho a la verdad y cánones de veracidad», *Estudios de Deusto*, 69, 2, 77-110, p.91.

caso, el objeto de protección la posición jurídica del receptor o público en general frente a los medios de difusión<sup>19</sup>.

En efecto, el derecho a recibir información veraz, en el ámbito procesal, tan sólo ha sido reconocido en relación con el derecho de acceso a la información pública atribuido exclusivamente, desde algunas instancias, a sujetos especialmente cualificados, entre otros, periodistas, organizaciones no gubernamentales, académicos e investigadores<sup>20</sup>; no obstante, en nuestro ordenamiento se ha extendido a «todas las personas»<sup>21</sup>.

Por otra parte y respecto a la titularidad del derecho a la libertad de información el TC ha señalado que corresponde tanto «a los medios de comunicación y los periodistas, como cualquier otra persona que facilite la noticia veraz de un hecho y la colectividad como receptora de aquella»<sup>22</sup>. Aunque tradicionalmente se ha atribuido el ejercicio del derecho a informar a los profesionales de la información (medios de comunicación, periodistas, etc.), especialmente en relación con el requisito de la veracidad de la información, encontramos también casos que corroboran la afirmación contenida en la resolución antes citada; sirva como ejemplo la STC 126/2003, de 30 de junio, en la que el emisor de la información era un trabajador de una empresa de explosivos cuyas declaraciones fueron calificadas como *hechos de carácter noticiable*.

Como ya adelantaba, en el contexto del marco comunicativo vigente, producto de la llamada *sociedad de la información*, el elemento subjetivo del derecho a informar se ha ampliado notablemente. Las redes sociales, especialmente las que permiten la difusión de contenidos con un alcance y capacidad similares, o incluso superiores, a las de cualquier medio de comunicación convencional se constituyen como instrumento para desarrollar el proceso de construcción de la opinión pública<sup>23</sup>. A este respecto, nuestro Alto Tribunal ha llamado la atención sobre la necesidad de evaluar el impacto que pueden tener sobre los derechos de terceros las expresiones o informaciones volcadas en las redes partiendo de la valoración de diversos factores: la cantidad de seguidores de un determinado perfil, el que éste corresponda a un personaje público o privado, el hecho de que medios de comunicación clásicos o perfiles sumamente influyentes puedan llegar a generar un efecto multiplicador del mensaje y la rapidez efectiva con que se propaga el mensaje<sup>24</sup>.

<sup>19</sup> Escobar Roca, G. (2018) «¿Tenemos realmente un derecho a recibir información veraz?» *El derecho de acceso a los medios de comunicación* | coord. Hugo Aznar Gómez, Marta Pérez Gabaldón, Elvira Alonso Romero, Aurora Edo Ibáñez, Vol. 1, Tomo 1, 2018 (Legislación y Autorregulación), 95-125, p.96.

<sup>20</sup> STEDH caso Magyar Helsinki Bizottsag c. Hungría, 8 de noviembre de 2016.

<sup>21</sup> Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, (BOE, núm.295, de 10 de diciembre) art.12.

<sup>22</sup> STC 225/2002, de 9 de diciembre, FJ 2.

<sup>23</sup> Galdámez Morales, A. (2021). «Derecho a la verdad y cánones de veracidad», *Estudios de Deusto*, 69, 2, 77-110, p.83.

<sup>24</sup> STC 8/2022, de 27 de enero, FJ 3.

Por último, y, precisamente en conexión con los límites del derecho, las libertades del artículo 20 CE comprenden una vertiente institucional que ha determinado que la jurisprudencia y la doctrina le hayan reconocido el estatuto de «libertad preferente»<sup>25</sup>. No obstante, este valor preferente otorgado a la libertad de información no implica dejar vacíos de contenido los derechos fundamentales de las personas involucradas en el hecho noticiable, que sólo han de sacrificarse en la medida en que resulte necesario para asegurar una información libre en una sociedad democrática<sup>26</sup>. Es decir que, lógicamente, debemos asegurar el respeto de otras libertades en los supuestos en los que puedan verse amenazadas por un abuso o exceso de información.

Teniendo en cuenta lo expuesto, es evidente que la aparición de nuevos actores en el ámbito de la información exige la reformulación de los criterios jurisprudenciales tradicionales sobre los límites del derecho. De hecho, el Tribunal Constitucional, en una reciente Sentencia, ha afirmado «que la doctrina constitucional elaborada en torno a las libertades de información y expresión contenidas en el art. 20 CE, se proyecta al ejercicio de estos derechos cuando los mismos se encuentran presentes en la comunicación a través de internet. No obstante, esa proyección no puede ser automática, y debe tener en cuenta las particularidades que se identifican en la comunicación a través de estos medios y muy concretamente a través de las redes sociales»<sup>27</sup>.

En principio, dos son los aspectos a tener en cuenta para determinar si nos encontramos ante un ejercicio legítimo del derecho a informar. Posee, en primer lugar, límites intrínsecos al propio derecho, es decir, los que resultan de su propia naturaleza: la veracidad sobre hechos noticiables y, en segundo lugar, límites externos: el resto de derechos o valores constitucionales con los que puede entrar en conflicto<sup>28</sup>. En consecuencia, para que la emisión de una noticia o información goce de la máxima protección del artículo 20. 1 d) y prevalezca sobre otros derechos, el TC, en línea con la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo, establece dos condiciones:

*Transmisión de hechos veraces*: es decir, hechos contrastados con la debida diligencia profesional; en este sentido, se ha de recalcar que este deber no se satisface con la pura remisión a fuentes indeterminadas, puesto que se trata de un deber propio y específico de cada informador. Sin embargo, la exigencia de veracidad se interpreta ya desde la STC 6/1988, de 21 de enero, «no como una rigurosa y total exactitud en el contenido de la información, de modo que puedan quedar exentas de toda protección o garantía constitucional las informaciones erróneas o no probadas, sino que se debe privar de esa protección o garantía a quienes, *defraudando el derecho de todos a recibir información veraz, actúen con menosprecio de la veracidad o falsedad de lo comunicado*, comportándose de manera negligente e irresponsable, al transmitir como hechos

<sup>25</sup> Climent Gallard, J.A. (2017). «Opinión pública y libertad de expresión», *Rev. Bolin. de Derecho*, 23, enero 2017, 240-261, p.257.

<sup>26</sup> STC 27/2020, de 24 de febrero, FJ 2.

<sup>27</sup> STC 8/2022, de 27 de enero, FJ 2.

<sup>28</sup> SSTC 170/1994, de 7 de junio, FJ 2; 6/1995, de 10 de enero, FJ 2 b); 187/1999, de 25 de octubre, FJ 5, y 52/2002, de 25 de febrero, FJ 4.



verdaderos simples rumores carentes de toda contrastación o meras invenciones o insinuaciones». La consecuencia inmediata de esta exigencia es que la veracidad se constituye en presupuesto indispensable para que el ejercicio del derecho a informar se beneficie de la tutela constitucional, quedando huérfanas de protección la insidia, el engaño por negligencia o la mala intención.

Precisamente, y respecto a este primer requisito, la Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual dedica su artículo noveno al concepto «veracidad de la información», exigiendo a los noticiarios y los programas de contenido informativo de actualidad una elaboración acorde con el derecho de los ciudadanos a recibir información veraz y el deber de diligencia profesional en la comprobación de los hechos. En consecuencia, deberán ser respetuosos con los principios de veracidad, calidad de la información, objetividad e imparcialidad, diferenciando de forma clara y comprensible entre información y opinión, respetando el pluralismo político, social y cultural y fomentando la libre formación de opinión del público. De igual forma, se garantiza el derecho de los ciudadanos a ser informados de los acontecimientos de interés general. No obstante, en la garantía de estos principios la legislación vigente se remite a la promoción de la autorregulación (art.9), es decir, a la adopción voluntaria de códigos de conducta elaborados por los prestadores del servicio de comunicación audiovisual, los prestadores del servicio de intercambio de vídeos a través de plataforma o las organizaciones que los representen.

Como apuntó en su día Fernández Segado «los derechos fundamentales requieren de una constante redefinición a fin de acomodarlos a las siempre mutantes exigencias de la realidad social»<sup>29</sup>. Y, en este sentido, y como ya adelantaba, una realidad social que ha sufrido cambios altamente significativos es la transmisión de información. Dado que la emisión de información no se restringe a la llevada a cabo desde los medios tradicionales de información ni, por supuesto, a la elaborada por los profesionales del periodismo, los criterios exigidos por la jurisprudencia constitucional referidos a la diligencia profesional —prueba de la verdad o diligencia en su averiguación— deberían extenderse, aunque tal vez no en la misma medida, a cualquier persona que transmita *hechos noticiables*, con la finalidad de proteger intereses subyacentes al derecho a una información veraz. Aunque no resulta excesivamente clarificador, el TC, en la Sentencia mencionada anteriormente, admite la posibilidad de exigir responsabilidad civil como consecuencia de la vulneración de derechos fundamentales mediante el ejercicio de la libertad de información en redes sociales, pudiendo «conformar un mensaje dirigido a la totalidad de los usuarios de que la publicación de informaciones falsas en internet, más concretamente en redes sociales, y en particular por parte de profesionales de la comunicación, es una falta de atención de los deberes y responsabilidades que les vinculan»<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Fernández Segado, F. (1993). La teoría jurídica de los derechos fundamentales en la doctrina constitucional, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 13. Núm. 39, 195-247, p.200.

<sup>30</sup> STC 8/2022, de 27 de enero, FJ 4.

El segundo requisito establecido por la jurisprudencia constitucional determina que la información debe recaer sobre *hechos noticiables*, es decir, sobre *materias de relevancia pública que sean de interés general*, que contribuyan a la formación de la opinión pública. Ciertamente, para que el ciudadano pueda formar libremente sus opiniones y participar de modo responsable en los asuntos públicos, ha de ser también informado ampliamente de modo que pueda ponderar opiniones diversas e incluso contrapuestas<sup>31</sup>. Una información reúne esta condición cuando se refiere a un *asunto público*, es decir, a unos hechos o a un acontecimiento que afecta al conjunto de los ciudadanos<sup>32</sup>. El carácter noticiable de la información se erige, de hecho, en el criterio fundamental y decisivo para hacer ceder a otros derechos fundamentales que puedan entrar en conflicto con el ejercicio del derecho a la información<sup>33</sup>.

Esta segunda exigencia plantea también nuevos retos producto del contexto representado por las nuevas sociedades digitales altamente globalizadas. En este sentido, el Voto particular a la STC 253/2022, de 21 de octubre, pone de manifiesto la necesidad de reconsiderar el concepto de interés público y de la formación de una opinión pública libre.

En la concepción tradicional, se otorga importancia a la persona como sujeto político interesado en la gestión y gobierno de los intereses comunitarios. En consecuencia, el ámbito de desarrollo de la libre opinión pública se limitaba a las relaciones verticales entre la ciudadanía y el poder, mediadas por los medios de comunicación. No obstante, esta noción, como coinciden los magistrados disidentes, ha sido superada tanto en términos temáticos como en los instrumentos a través de los cuales se produce el intercambio de ideas. Por un lado, la identificación de los asuntos considerados de interés general ya no se restringe a los relacionados con el gobierno de la comunidad, sino que abarca otras preocupaciones, reconociendo nuevas dimensiones sociales y económicas del individuo. Por otra parte, y como ya apuntaba anteriormente, «la libre formación de la opinión pública sobre estas cuestiones se ha trasladado como uno de los lugares naturales de intercambio de ideas y opiniones a internet y otros instrumentos tecnológicos de la información y la comunicación en que la persona como individuo tiene una capacidad plena de interacción sin la intermediación de empresas periodísticas»<sup>34</sup>. La relativa sencillez, ubicuidad y disponibilidad del acceso a la información —como indica Badillo— «desdibuja y redibuja el rol de los medios y hace emerger el concepto de *periodismo ciudadano*. Los ciudadanos producen noticias por sí mismos y las difunden en las plataformas digitales, pero también pueden acceder directamente a las fuentes primarias, lo que plantea cuestiones en torno a la función tradicional de los medios de comunicación»<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> STC 235/2007, de 7 de noviembre, FJ 4, reiterada por la STC 79/2014, de 28 de mayo, FJ 6.

<sup>32</sup> Entre otras, SSTC 134/1999, de 15 de julio, y 172/2020, de 19 de noviembre.

<sup>33</sup> STC 18/2015, de 16 de febrero, FFJJ 4 y 5.

<sup>34</sup> STC 105/2022, de 21 de octubre.

<sup>35</sup> Badillo, A. (2019). «La sociedad de la desinformación: propaganda, «fake news» y la nueva geopolítica de la información». Documento de trabajo, Real Instituto Elcano, 1-42, p.9.

### III. DESINFORMACIÓN E INCITACIÓN AL ODIOS SOBRE COLECTIVOS IDENTITARIOS MINORITARIOS.

#### 1. Sobre el concepto de desinformación

En 2014, el Foro Económico Mundial identificó la rápida difusión de desinformación en línea como una de las diez tendencias principales de las sociedades modernas. Y, no es que la desinformación constituya un fenómeno de la sociedad contemporánea<sup>36</sup>, el elemento diferenciador se halla, como indica Boczkowski, en «la existencia de una infraestructura de información con una escala, un alcance y una horizontalidad en los flujos informativos sin precedentes en la historia»<sup>37</sup>.

El término «desinformación» se enmarca en el actual *clima de posverdad* —«distorsión deliberada de una realidad que manipula creencias y emociones con el fin de influir en la opinión pública y en actitudes sociales» (Real Academia Española, 2022)— marcado por la abundancia de información que circula a gran velocidad en los circuitos digitales, y por una creciente desconfianza hacia las instituciones políticas, económicas y mediáticas que se habían consolidado durante la segunda mitad del siglo xx<sup>38</sup>.

Los resultados del Eurobarómetro Estándar (Invierno 2021-22) revelan que el 81% de los ciudadanos españoles a menudo se encuentra con noticias que consideran distorsionadas o incluso falsas. En comparación, el 70% de los ciudadanos europeos reporta haber encontrado tales noticias. Tanto españoles (82%) como europeos (78%) identifican claramente que este tipo de contenido es un problema para sus respectivos países. Además, el 82% de los españoles y el 81% de los ciudadanos de la UE creen que las noticias falsas representan un problema para la democracia en general.

No es de extrañar, por tanto, la preocupación que por este fenómeno han mostrado diversos organismos internacionales de derechos humanos, entre otros motivos, por la falta de claridad que encontramos en la definición de este fenómeno, tal como apunta Romero, este concepto «tiene casi tantos significados como la cantidad de autores que lo han tratado»<sup>39</sup>. En este sentido, en un reciente Informe de la Relatora especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de

<sup>36</sup> Sobre los orígenes de la «desinformación» vid. Rodríguez Andrés, R. (2018). «Fundamentos del concepto de desinformación como práctica manipuladora en la comunicación política y las relaciones internacionales», *His. comun. soc.* 23(1) 2018, 231-244.

<sup>37</sup> Boczkowski, P. (2016) «Las noticias falsas y el futuro del periodismo la postverdad». *Revista Anfibia*. Disponible en: <http://www.revistaanfibia.com/ensayo/la-postverdad/>.

<sup>38</sup> García-Marín, D., Salvat MartínRey, G. (2021). «Investigación sobre desinformación en España. Análisis de tendencias temáticas a partir de una revisión sistematizada de la literatura», *Fonseca, Journal of Communication*, 23, 199-225, p.200.

<sup>39</sup> Romero Rodríguez, L. (2013). «Hacia un estado de la cuestión de las investigaciones sobre desinformación/misinformación», *Correspondencias & Análisis*, 3, 319-342, p.319. De hecho, la ONU ha llamado la atención sobre la vaguedad de los conceptos utilizados para definir la desinformación en algunas Estados, incluyendo fórmulas no respetuosas con los estándares de protección de las libertades

expresión, Irene Khan, se ha llamado la atención sobre la ausencia de una noción universalizada de «desinformación». En dicho Informe se incluyen diversas nociones elaboradas por organismos como la Comisión Europea, la Comisión sobre la Banda Ancha para el Desarrollo Sostenible, y diferentes estudios al respecto. Las discrepancias entre unos y otros son notables; en general, se refieren a información falsa o engañosa pero difieren en la intencionalidad, los fines pretendidos con la difusión de esta información (políticos, ideológicos o comerciales), y en el efectivo perjuicio de las mismas<sup>40</sup>. En aras de evitar confusiones terminológicas, el Informe distingue entre información falaz (*disinformation*) e información errónea (*misinformation*). La primera sería la que se difunde intencionalmente para causar un grave perjuicio social mientras que en la segunda se desconoce la ausencia de veracidad de la información. En la misma línea, es decir, poniendo el acento en el «elemento intencional» o finalidad del emisor, la Comisión Europea define la desinformación como «información verificablemente falsa o engañosa que se crea, presenta y divulga con fines lucrativos o para engañar deliberadamente a la población, y que puede causar un perjuicio público. El perjuicio público comprende amenazas contra los procesos democráticos políticos y de elaboración de políticas, así como contra los bienes públicos, como la protección de la salud, el medio ambiente o la seguridad de los ciudadanos de la UE. Quedan excluidos, no obstante, del concepto de desinformación los errores de información, la sátira y la parodia y las noticias o los comentarios claramente identificados como partidistas<sup>41</sup>.

Desde la doctrina científica también se ha pretendido elaborar un concepto único del término desinformación con el objetivo de evitar una respuesta normativa que menoscabe el ejercicio de los derechos y libertades fundamentales, especialmente de las libertades ideológica y de expresión. No obstante, de las aportaciones doctrinales en este ámbito<sup>42</sup>, destacaría únicamente tres requisitos que considero idóneos para definir la desinformación: la intención, el modo y la forma de transmitir la información.

En primer lugar, es evidente, por tanto, y así se ha considerado tanto desde los organismos internacionales y regionales de derechos humanos como desde la doctrina científica que la desinformación es un fenómeno claramente intencional<sup>43</sup>, es decir, el

---

de expresión e información, y, sobre todo, sobre las desproporcionadas sanciones que imponen en algunos casos (A/77/287).

<sup>40</sup> Informe Relatora especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. La desinformación y la libertad de opinión y de expresión (A/HRC/47/25), 2021, pp.3-4.

<sup>41</sup> Comisión Europea (2018). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, Al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. La lucha contra la desinformación en línea: un enfoque europeo, Bruselas, 26.4.2018. COM(2018) 236 final).

<sup>42</sup> Para un análisis detallado sobre el concepto de desinformación vid. Fallis, D. (2015). «What is disinformation?» *Library Trends*, 63, 401-426.

<sup>43</sup> Rodríguez Andrés, R. (2018). «Fundamentos del concepto de desinformación como práctica manipuladora en la comunicación política y las relaciones internacionales». *Historia y comunicación social*, 23 (1), 231-244, p.236.

sujeto participa activamente en un intento de engañar a los demás —excluyendo claro está comentarios sarcásticos, irónicos, humorísticos—, factor que, además, constituye el elemento diferenciador de la desinformación frente a otras figuras similares.

El segundo de los componentes del concepto de desinformación que ha sido objeto de análisis por parte de la doctrina se refiere al modo de emitir la información. Se distingue, en este sentido, entre la mentira por comisión o por omisión, es decir, «transmitiendo un hecho falso a sabiendas de que lo es y sin advertir de su falsedad, y también por omisión, ocultando o silenciando datos relevantes sin los cuales es imposible el conocimiento completo de la verdad». Partiendo de esta distinción, se han identificado dentro del término desinformación varias modalidades: las llamadas «fake news»<sup>44</sup> —contenidos falsos con apariencia verídica creados con la intención de engañar, las «junk news —informaciones no necesariamente falsas pero, en todo caso, sesgadas o sensacionalistas, que tienen como objetivo perseguir una agenda ideológica o política determinada, empobreciendo el debate público y la polarización, y, las deepfakes —producciones mediáticas en formato audiovisual o sonoro que muestran a una persona realizando acciones o expresando un discurso que jamás llevó a cabo»<sup>45</sup>; o, en un sentido muy similar, Serra Cristóbal distingue entre (a) la ocultación explícita de hechos o datos, (b) la falsedad y (c) la mentira o destrucción sistemática de la verdad<sup>46</sup>.

Por último, en relación con las consecuencias que puede generar la desinformación, la Comisión Europea plantea la necesidad de que ésta sea potencialmente lesiva para la población, esto es, que pueda causar un perjuicio público; daño que puede consistir en amenazas contra los procesos democráticos políticos y de elaboración de políticas, así como contra los bienes públicos, como la protección de la salud, el medio ambiente o la seguridad de los ciudadanos. Es evidente que una persona o grupo que intencionalmente falsea la realidad lo hace con una finalidad determinada<sup>47</sup>, sin embargo, esta exigencia desvirtúa en cierto modo el concepto de desinformación —que es lesiva *per se*— y, no allana el camino a una futura regulación sobre la materia.

---

<sup>44</sup> Como se ha puesto en evidencia en el Informe «Lucha contra las campañas de desinformación en el ámbito de la seguridad nacional» (2022), el término «fake news» dista de ser unívoco y, en consecuencia, desaconseja su uso para referirse a la desinformación (p.45).

<sup>45</sup> García-Marín, D., Salvat MartínRey, G. (2021). «Investigación sobre desinformación en España. Análisis de tendencias temáticas a partir de una revisión sistematizada de la literatura», *Fonseca, Journal of Communication*, 23, 199-225, pp.201-202.

<sup>46</sup> Serra Cristóbal, R. (2021). «De Falsedades, mentiras y otras técnicas que faltan a la verdad para influir en la opinión pública». UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*, 47, 199-235, p.209.

<sup>47</sup> En este sentido, la UNESCO se remitía a un concepto relacionado con contenidos falsos o engañosos que pueden provocar un daño específico, independientemente de las motivaciones, la conciencia o los comportamientos ([www.broadbandcommission.org/wpcontent/uploads/2021/02/WGFoEDisinfo\\_Report2020.pdf](http://www.broadbandcommission.org/wpcontent/uploads/2021/02/WGFoEDisinfo_Report2020.pdf)).

## 2. Desafíos en la lucha contra la Desinformación y el Racismo en la Era Digital

En el contexto del fenómeno de la *posverdad*<sup>48</sup> encontramos un discurso político-social reiterado que ataca sin paliativos, repitiendo consignas que ignoran los hechos veraces, a grupos religiosos y/o culturales minoritarios. En concreto, en el ámbito europeo el discurso de extrema derecha, ultranacionalista y conservador, se ha situado en el centro de la polémica relativa a la desinformación y el discurso del odio por sus constantes ataques a colectivos identitarios, por razones de raza, religión, orientación sexual, etc., con la pretensión de arraigar en la opinión pública determinados mensajes extremos, populistas o excluyentes, influyendo notablemente en el proceso democrático<sup>49</sup>. La ONU también ha advertido sobre el creciente aumento de actos de desinformación que incitan a la violencia, la discriminación y la hostilidad hacia grupos identificables de la sociedad<sup>50</sup>. En este contexto, en 2023, el Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres, denunció la existencia de una «oleada» mundial de xenofobia, racismo, misoginia violenta y odio contra distintos grupos religiosos: «Las redes sociales han equipado a los traficantes de odio con un megáfono global para la bilis. Hoy, ninguna conspiración es demasiado escandalosa para encontrar una gran audiencia; no hay falsedad excesivamente absurda para alimentar el frenesí online» (14 de junio). Ese mismo año en *la Declaración Conjunta sobre la Libertad de los Medios de Comunicación y Democracia* se reitera la preocupación de la ONU por las nefastas consecuencias que la desinformación y el discurso de odio tienen para la gobernabilidad democrática y la cohesión social.

En Europa, los colectivos más afectados por la desinformación que incita al odio racista y/o xenófobo son los musulmanes, los gitanos y ciertos grupos de inmigrantes<sup>51</sup>. Ya en el año 2000, la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) manifestó su preocupación ante los signos de un aumento creciente de la intolerancia hacia el islam y las comunidades musulmanas<sup>52</sup>. Sólo en una década la Resolución de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa *NGOs' role in combating intolerance, racism and xenophobia* (2012) ilustra una situación de alarma en

<sup>48</sup> Distorsión deliberada de una realidad, que manipula creencias y emociones con el fin de influir en la opinión pública y en actitudes sociales (*Diccionario de la Lengua española*, RAE, 2023).

<sup>49</sup> Serra Cristóbal, R. (2021). «De Falsedades, mentiras y otras técnicas que faltan a la verdad para influir en la opinión pública». UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*, 47, 199-235, p.204.

<sup>50</sup> ONU (2017). Declaración Conjunta Sobre Libertad De Expresión y «Noticias Falsas» (Fake News), Desinformación y Propaganda.

<sup>51</sup> En Europa, según la investigación realizada por Judit Szakács y Éva Bognárt, tomando como referencia los datos registrados en la base de datos de EUvsDisinfo, la segunda narrativa principal presenta a los migrantes/musulmanes como una amenaza criminal, especialmente como violadores (The impact of disinformation campaigns about migrants and minority groups in the EU, European Parliament, 2021, p. 12).

<sup>52</sup> ECRI (2000). Recomendación n.º 5 La lucha contra la intolerancia y la discriminación contra los musulmanes. Consultado en: <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-5-on-combating-intolerance-and-d/16808b5a77>.

Europa por un incremento de la violencia racista y xenófoba, y, en tres años, la Resolución *Recognising and preventing neo-racism* (2015) reconoció la existencia de «una creciente ola de racismo, de xenofobia y de intolerancia en varias formas, que afecta especialmente a los/as inmigrantes, musulmanes/as, judíos/as y gitanos/as» y que «el discurso del odio está cada vez más extendido, sobre todo en el ámbito político y en Internet». En el seno de la *Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa* (OSCE) el informe *Delitos de odio contra los musulmanes* (2018) de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos explica que las comunidades musulmanas en la región de la OSCE son víctimas de una retórica que a menudo las asocia con el terrorismo y el extremismo o se presentan como una amenaza a la identidad nacional.

Precisamente por todo lo anterior la Unión Europea ha intensificado la lucha contra el lenguaje del odio para combatir los procesos discriminatorios contra colectivos vulnerables. Así, destacan en este sentido, por su relevancia, la Decisión Marco del Consejo 2008/913/JAI230 del 28 de noviembre de 2008 *sobre la lucha contra ciertas formas y expresiones de racismo y xenofobia mediante el derecho penal*, y la Directiva 2010/13/EU231 del Parlamento Europeo y del Consejo del 10 de marzo de 2010 sobre la coordinación de ciertas disposiciones previstas en la legislación, reglamento o acciones administrativas en los Estados miembros sobre la prestación de servicios de comunicación audiovisual<sup>53</sup>.

En España, el último Informe sobre la «Percepción de la Discriminación por origen racial y/o étnico por parte de sus potenciales víctimas en 2020», elaborado por el Consejo para la Eliminación de la Discriminación Racial o étnica, ofrece resultados similares a los del Eurobarómetro, mostrando una percepción negativa de los grupos estudiados entre la población mayoritaria, que afecta especialmente a la población gitana, magrebí, y afrodescendiente. Además, la difusión de los discursos de odio racistas se amplifica a través de las redes sociales mediante el uso de noticias falsas<sup>54</sup>. En este contexto, por ejemplo, los resultados obtenidos durante el periodo 2017-2019 de la base de datos Maldita.es —organización de verificación de noticias— muestran que, en su mayoría, están relacionadas con la cultura musulmana. En relación con las temáticas de los bulos —maldita.es califica como bulo las desinformaciones que se viralizan como reales y que habiendo podido ser contrastadas de forma independiente, se ha acreditado su falsedad— relacionados con minorías,

<sup>53</sup> AA.VV. (2022), *Análisis sobre las normas y recomendaciones de las organizaciones internacionales, regionales y de la Unión Europea en materia de lucha contra la discriminación hacia la población migrante, el racismo y la xenofobia*, Instituto de Derechos Humanos «Bartolomé de las Casas», Universidad Carlos III de Madrid, [https://inclusion.segsocial.es/oberaxe/ficheros/documentos/Informeorganizaciones\\_ES.pdf](https://inclusion.segsocial.es/oberaxe/ficheros/documentos/Informeorganizaciones_ES.pdf).

<sup>54</sup> «Marco Estratégico de Ciudadanía e Inclusión contra el Racismo y la Xenofobia, 2023-2027», Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones Madrid, 2023, p.67.

en su mayor parte hacen referencia a privilegios (19,78%), violencia (18,68%) y terrorismo (14,28%)<sup>55</sup>.

Como se ha observado, la era digital ha transformado la creación, distribución y consumo de información, presentando nuevos desafíos en la lucha contra la desinformación y el racismo. Entre los desafíos más significativos destacan: la velocidad y el alcance de la información; el anonimato y la facilidad de publicación; la fragmentación de la información; la falta de alfabetización mediática y digital; y, finalmente, una regulación y supervisión insuficientes.

La desinformación —incluida la que incita al odio— se puede difundir a una velocidad sin precedentes a través de las redes sociales y otras plataformas digitales, mientras que la capacidad de las autoridades y otras organizaciones sociales para responder y contrarrestar esos contenidos es limitada. Se ha de tener en cuenta también, en este sentido, que los algoritmos de las redes sociales tienden a amplificar contenidos que generan fuertes reacciones emocionales, incluyendo, por supuesto, aquellos que incitan al odio y la desinformación, aumentando así su impacto social. El anonimato en línea, es decir, la posibilidad de publicar contenidos de manera anónima o con identidades falsas dificulta la identificación y responsabilidad de los autores de los discursos de odio basados en la desinformación. Por otra parte, la fragmentación de la información complica el acceso a perspectivas diversas y fomenta la polarización, lo que puede exacerbar actitudes racistas y xenófobas. Si a todo ello le añadimos la creciente desconfianza en los medios de comunicación tradicionales y en las instituciones obtendremos el caldo de cultivo para la propagación de desinformación y discursos de odio entre quienes buscan alternativas a las narrativas oficiales; problema que se intensifica por la carencia de muchos usuarios de las habilidades necesarias para evaluar críticamente la información en línea y distinguir entre fuentes fiables y no fiables. Por último, a menudo la legislación no está actualizada para abordar los desafíos de la era digital, e incluso cuando sí lo está, la naturaleza transnacional de internet requiere una cooperación internacional eficaz para implementar estrategias coherentes y efectivas a nivel global.

#### IV. ESTRATEGIAS PARA COMBATIR LA DESINFORMACIÓN Y EL DISCURSO DE ODIO

Las medidas adoptadas en España para combatir el discurso de odio en línea son multidimensionales, combinando el régimen sancionador penal, la colaboración con plataformas digitales, la educación, la sensibilización y el apoyo a las víctimas. Este enfoque integral busca no solo sancionar a los infractores, si no también prevenir la proliferación del odio en línea y proteger a los más vulnerables. En los

---

<sup>55</sup> Magallón, R. (2020). Informe «Desinformación, minorías religiosas y discurso del odio», Madita.es, [https://maldita.es/uploads/public/informe\\_minorias\\_religiosas\\_web-3.pdf](https://maldita.es/uploads/public/informe_minorias_religiosas_web-3.pdf), 1-25, p.14.



supuestos en los que las manifestaciones de odio se realizan a través de actos desinformativos se añaden otras herramientas previstas específicamente para atajar la desinformación.

### 1. *La respuesta penal: el artículo 510 CP*

El Código Penal español contiene un precepto específico sobre discurso de odio, incluido en la sección primera del Capítulo IV dedicado a los delitos relativos al ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas<sup>56</sup>. Este artículo constituye uno de los principales instrumentos de la política criminal del sistema penal español en la lucha contra el racismo, la xenofobia y cualquier forma de discriminación. En él se incorporan diversos tipos penales que Landa Gorostiza clasifica muy acertadamente en dos categorías distintas o conductas típicas principales: la incitadora y la de carácter injurioso<sup>57</sup>; es decir, de una parte, y con una penalidad mayor, las acciones de incitación al odio o la violencia contra grupos o individuos por motivos racistas, antisemitas u otros relativos a su ideología, religión, etnia o pertenencia a otros grupos, entre otros, por pertenencia de sus miembros a un sexo y por razones de género, así como los actos de negación o enaltecimiento de los delitos de genocidio, lesa humanidad o contra las personas o bienes protegidos en caso de conflicto armado que hubieran sido cometidos contra esos grupos, cuando ello promueva o favorezca un clima de violencia, hostilidad u odio contra los mismos; y de otra parte, los actos de humillación o menosprecio contra ellos y el enaltecimiento o justificación de los delitos cometidos contra los mismos o sus integrantes con una motivación discriminatoria.

En consecuencia, la legislación penal española criminaliza los mensajes difamatorios con ánimo discriminatorio a través de la tipificación del llamado discurso de odio en una de sus modalidades: «*Quienes lesionen la dignidad de las personas mediante acciones que entrañen humillación, menosprecio o descrédito de alguno de los grupos a que se refiere el apartado anterior, o de una parte de los mismos, o de cualquier persona determinada por razón de su pertenencia a ellos por motivos racistas, antisemitas, antigitanos u otros referentes a la ideología, religión o creencias, situación familiar, la pertenencia de sus miembros a una etnia, raza o nación, su origen nacional, su sexo, orientación o identidad sexual, por razones de género, aporofobia, enfermedad*

<sup>56</sup> Sobre el discurso del odio existe una extensa bibliografía, entre otros, cabe citar a: Rollnert Liern, G. (2019). «El discurso del odio: una lectura crítica de la regulación internacional». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 115, 81-109. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.115.03>; De Vicente Martínez, R. (2018), *El discurso de odio*, Tirant lo Blanch; Valiente Martínez, F. (2020), *La democracia y el discurso de odio*, Dykinson; Alcácer Guirao, R. (2019), «Discurso del odio, protección de minorías y sociedad democrática», *Crítica penal y poder: una publicación del Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos*, 18 (Ejemplar dedicado a: La movilidad humana: entre los derechos y la criminalización), 19-27.

<sup>57</sup> Landa Gorostiza, J.M. (2021) «El delito de incitación al odio (artículo 510 CP): Quo Vadis». *Azafra: Rev. filos.*, 23, 57-81, p.59.

o discapacidad, o produzcan, elaboren, posean con la finalidad de distribuir, faciliten a terceras personas el acceso, distribuyan, difundan o vendan escritos o cualquier otra clase de material o soportes que por su contenido sean idóneos para lesionar la dignidad de las personas por representar una grave humillación, menosprecio o descrédito de alguno de los grupos mencionados, de una parte de ellos, o de cualquier persona determinada por razón de su pertenencia a los mismos» (art.510.2 a). Se incluyen, en consecuencia, en este tipo penal, mensajes fuertemente insultantes, despreciativos, difamatorios y calumniosos contra colectivos a los que el Código Penal dispensa una tutela reforzada, aunque con ellos no se incite «directamente» al odio o la violencia —supuesto que daría lugar a un tipo agravado—. De acuerdo con Landa Gorostiza, el bien jurídico protegido no es el honor colectivo, la dignidad humana ni la integridad moral en sí mismas, sino su afectación con tal intensidad que implique un potencial agresivo hacia el grupo objetivo en términos amplios de seguridad existencial. Este potencial debe evaluarse mediante una valoración conjunta y contextual del discurso expresado, poniendo especial atención a los componentes subjetivos del tipo penal que le confieren su carácter típico<sup>58</sup>.

Tal y como se desprende de la Circular 7/2019 de la Fiscalía General del Estado sobre delitos de odio en este precepto se pueden distinguir dos tipos de conductas. El primer inciso aborda una infracción basada en el resultado de «lesionar la dignidad» de ciertos grupos o individuos por motivos discriminatorios, «mediante acciones que implican humillación, menosprecio o descrédito». El segundo inciso utiliza una fórmula similar a la del artículo 510.1.b) del Código Penal, que se refiere a la producción o disponibilidad de material para terceros que sea «idóneo para lesionar la dignidad» de los mismos grupos o individuos<sup>59</sup>. En ambos casos, desde la doctrina se ha enfatizado la importancia del elemento subjetivo en la configuración del delito. El sujeto debe actuar con conocimiento de la falsedad del material o con un temerario desprecio hacia la verdad. Esto implica una intencionalidad o, al menos, una grave negligencia en la verificación de la veracidad del contenido difundido<sup>60</sup>.

En la práctica, es común que este tipo de delitos coincida con otras figuras delictivas que también protegen la dignidad de las personas contra conductas de humillación o menosprecio, como el delito contra la integridad moral del artículo 173 del Código Penal. En tales situaciones, se produce un concurso de normas que se sanciona según lo establecido en el artículo 8.1 del Código Penal, considerándose

<sup>58</sup> Landa Gorostiza, J.M. (2021) «El delito de incitación al odio (artículo 510 CP): Quo Vadis». *Azafea: Rev. filos.*, 23, 57-81, p.69.

<sup>59</sup> Circular 7/2019, de 14 de mayo, sobre pautas para interpretar los delitos de odio tipificados en el art. 510 CP («BOE» núm. 124, de 24 de mayo de 2019).

<sup>60</sup> Marabal Matos, J.J., (2021) «Delitos de odio y redes sociales: el derecho frente al reto de las nuevas tecnologías». *Revista de Derecho UNED*, 27, 137-172, 153.

que la norma especial, el artículo 510.2.a) del Código Penal, prevalece debido a su ámbito de protección más específico y completo<sup>61</sup>.

A todo lo anterior hay que añadir que el uso de un medio de comunicación social, internet o el uso de tecnologías de la información dará lugar al tipo agravado previsto en el art.510.3, que, como apunta Marabal, constituye una de las novedades más destacadas de la reforma penal de 2015<sup>62</sup>. La publicidad mencionada en este apartado se refiere exclusivamente a sistemas objetivamente diseñados para alcanzar a un número indeterminado de personas (medios masivos de comunicación). Esta conclusión se deriva de los términos utilizados en el propio precepto: «accesible a un elevado número de personas». El Código Penal no distingue entre el comunicador primario y el derivado, es decir, es irrelevante si el mensaje es difundido por su autor material o por el destinatario inicial que, a su vez, actúa como difusor<sup>63</sup>. El apartado sexto del artículo 510 establece que el juez o tribunal deberá ordenar la destrucción, borrado o inutilización de los libros, archivos, documentos, artículos y cualquier tipo de soporte implicado en el delito mencionado en los apartados anteriores, o a través de los cuales se haya cometido. Si el delito se ha cometido mediante tecnologías de la información y la comunicación, se ordenará la retirada de los contenidos. En los casos en los que un portal de internet o servicio de la sociedad de la información difunda exclusivamente o predominantemente los contenidos a los que se refiere el apartado anterior, se ordenará el bloqueo del acceso o la interrupción de la prestación del mismo.

Como ya adelantaba, en España los actos desinformativos difamatorios o calumniosos sobre grupos vulnerables más extendidos se relacionan con supuestos privilegios, violencia y terrorismo<sup>64</sup>.

En relación a la primera de ellas —supuestos privilegios obtenidos por minorías inmigrantes— podemos encontrar testimonios muy recurrentes en las redes sociales pero el denominador común se halla en la recepción por parte de estos colectivos de ayudas estatales o autonómicas exclusivas o superiores a las percibidas por nacionales españoles. A modo de ejemplo, *Maldita migración* (sección de la verificadora Maldita.es) ha debido desmentir por los menos en tres ocasiones un mensaje que circuló masivamente por WhatsApp y Facebook. Se trata de un bulo en forma de audio en el que supuestamente un hombre aporta datos sobre la PIRMI, una renta mínima abonada por la Generalitat de Cataluña, en el que relata que un «magrebí» que esperaba frente

<sup>61</sup> Circular 7/2019, de 14 de mayo, sobre pautas para interpretar los delitos de odio tipificados en el art. 510 CP («BOE» núm. 124, de 24 de mayo de 2019).

<sup>62</sup> Marabal Matos, J.J., (2021) «Delitos de odio y redes sociales: el derecho frente al reto de las nuevas tecnologías». *Revista de Derecho UNED*, 27, 137-172, 157.

<sup>63</sup> Circular 7/2019, de 14 de mayo, sobre pautas para interpretar los delitos de odio tipificados en el art. 510 CP («BOE» núm. 124, de 24 de mayo de 2019).

<sup>64</sup> Magallón, R. (2020). Informe «Desinformación, minorías religiosas y discurso del odio», Madita.es, [https://maldita.es/uploads/public/informe\\_minorias\\_religiosas\\_web-3.pdf](https://maldita.es/uploads/public/informe_minorias_religiosas_web-3.pdf), 1-25, p.14.

a él en la cola del banco se jactó de no tener que trabajar al recibir mensualmente más de 1.800€ a través de la PIRMI:

«Resulta que esta mañana estaba en una oficina de La Caixa y delante mío había un hombre de unos 30 o 40 años magrebí [...] Le he dicho al de La Caixa, oye, perdona, sé que a lo mejor es secreto profesional pero, ¿este tío está cobrando mucho? [...] El de La Caixa dice, pues mira, cobra 1072€ él y 250€ al mes por cada uno de los tres hijos que tiene. O sea, que el tío se saca más de 1800€ al mes tocándose los huevos».

La violencia atribuida a grupos minoritarios constituye una buena parte de las narrativas falseadas propias de comportamientos xenófobos y/o racistas, es decir, cuya intención última es causar un grave perjuicio social a dichos colectivos y, puede constituir, como ya adelantaba, una conducta delictiva propia del delito de discurso de odio del artículo 510 CP. En este contexto, finalmente sin consecuencias penales, en 2019 el Ministerio Fiscal interpuso una querrela tras la publicación en la cuenta «VOX noticias» del siguiente mensaje: «Lo País, se os ha olvidado un detalle, son cinco magrebíes. Imprescindible puntualizar el origen extranjero de la mayoría de los violadores para que los españoles tomen conciencia del tipo de delincuentes a los que estáis abriendo las puertas y subsidiando con el dinero de todos». El mensaje se emite en contestación a la noticia publicada en el diario El País en la que se podía leer: «La mujer volvía sola al aparcamiento cuando fue acorralada por cinco hombres y sufrió los abusos sexuales. Los detenidos, cuatro de ellos con antecedentes, también intentaron arrollarla con el coche al abandonar el lugar...». El Ministerio Fiscal consideró que la conducta descrita podía subsumirse en el artículo 510 CP. Tras ser absuelto en primera instancia, la Fiscalía recurrió ante la Audiencia Provincial de Valencia (en adelante APVA).

En concordancia con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la Audiencia Provincial, con carácter previo al análisis de la tipicidad de la conducta, inicia su argumentación realizando un ejercicio de ponderación de los bienes en conflicto para determinar si la conducta estaba amparada por el derecho a la libertad de expresión. Dado que, tal como se desprende de la doctrina constitucional, «no todo ejercicio extralimitado de la libertad de expresión ni la existencia de un sentimiento de odio convierten la conducta enjuiciada en un ilícito penal»<sup>65</sup>, la APVA lleva a cabo un análisis de los criterios ya asentados previamente por diversos organismos internacionales y regionales relativos a los factores contextuales del discurso, considerados indispensables para determinar la gravedad de la conducta: el contenido, la forma, el autor, el impacto sobre el contexto, y, por último, la proporcionalidad de la sanción. A todo ello se añade, por la relevancia institucional de la libertad de expresión, la importancia del mensaje en la formación de una opinión pública libre.

Respecto al alcance del discurso, la APVA consideró acreditada la voluntad del autor de otorgar publicidad al mensaje, dado que lo incorporó a una red social cuya finalidad es llegar al mayor número de personas. En cuanto al contenido y forma

<sup>65</sup> Auto Audiencia Provincial de Valencia 257/2020, de 8 de junio.

del mensaje, identifica a un colectivo étnico procedente del Norte de África como especialmente propenso a cometer delitos contra la libertad sexual, contenido claramente ofensivo desde un punto de vista objetivo. Sin embargo, sorprendentemente este aspecto es analizado por el Tribunal, desde mi punto de vista, de forma contraria a toda lógica; éste consideró que el hecho de que no se aportaran datos objetivos de carácter científico o estadístico restaba credibilidad al mensaje, por lo que —desde su perspectiva— reducía su capacidad para atacar la dignidad de los afectados. En relación a la dimensión institucional de la libertad de expresión, al tratarse de un mensaje emitido desde la cuenta de un partido político y referirse a temáticas de gran transcendencia social —los delitos contra la libertad sexual y las políticas de inmigración—, la APVA contextualizó el discurso en la actividad política del partido, es decir, en la labor del partido político en la formación de la opinión pública. Precisamente, el contexto en el que enmarca la emisión del mensaje le permite al Tribunal traer a colación el papel preponderante de los partidos políticos en la formación de la opinión pública, «pilar esencial de nuestra Democracia». Teniendo en cuenta la especial relevancia constitucional de los partidos políticos y el asunto objeto del mensaje —de interés general— el Tribunal concluye que los hechos quedaban amparados por la libertad de expresión, resultando, en consecuencia, estéril realizar el juicio de tipicidad.

Por el contrario, en un supuesto muy similar acaecido en 2022, la Audiencia Provincial de Barcelona (en adelante, APB) condenó a un usuario de la red social Twitter por la publicación de múltiples «fakes news» de naturaleza xenófoba y racista, entre otros, el que sigue —compuesto por un texto y un vídeo— reproducido de los hechos probados de la Sentencia condenatoria:

«En el texto se afirmaba: «Aquí tenéis el vídeo del MENA marroquí de DIRECCION003, a esos que le vamos a dar la paguita hasta los 23 años, los niños de Pirata. Por cierto, luego para más INRI la viola, estos energúmenos y estas manadas de marroquí no saldrán en los medios. En el vídeo, de 45 segundos de duración y que fue visualizado 21,900 veces, se puede ver como un hombre agrede brutalmente a una mujer, dándole puñetazos y patadas en la cabeza, que acaban dejándola inconsciente. Seguidamente le intenta bajar los pantalones y finalmente acaba cogiéndola del cabello y arrastrándola por el suelo hasta que desaparece del campo visual de la cámara de vigilancia que graba los hechos. La grabación se hizo el día 22/06/2019 y se corresponde con una agresión sucedida en la República Popular de China habiendo sido difundida por las autoridades de dicho Estado para lograr la identificación del autor mediante la colaboración ciudadana. No tiene nada que ver con ningún hecho sucedido en España ni mucho menos en la localidad de DIRECCION003»<sup>66</sup>.

La presencia en el perfil de Twitter del acusado de múltiples publicaciones de naturaleza xenófoba y racista, con supuestas informaciones deformadas y/o falsas sobre los inmigrantes en general, manifestaban un rechazo frontal a la presencia de

<sup>66</sup> SAPB 674/2022, de 8 de noviembre.

extranjeros en España, especialmente magrebíes y/o musulmanes, que no dejaba lugar a dudas sobre los sentimientos de rechazo y fobia que generaba o podía generar con su publicación y difusión masiva entre la población.

En el presente caso, el acusado mostró libremente su *conformidad* con los hechos por los que se dieron por probados, siendo condenado por un delito cometido con ocasión del ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidas en la Constitución, en su modalidad de *delito de lesión de la dignidad de las personas por motivos discriminatorios del artículo 510.2.a) CP*<sup>67</sup>.

Los casos descritos se sitúan generalmente en el delito de discurso de odio del artículo 510 del CP pero la cuestión que debemos plantearnos se ciñe a repensar sobre las consecuencias jurídicas que debe acarrear la difusión intencionada de noticias falsas sobre colectivos identitarios minoritarios cuando no concurren los elementos del tipo delictivo, o, incluso, en esos supuestos, si debe considerarse como un delito pluriofensivo (cuando se ejecuta la acción a través de la emisión de mensajes propios de la desinformación) teniendo en cuenta el daño que se infringe, no sólo a los derechos de los colectivos afectados sino también a otro bien jurídico: la formación de la opinión pública libre y, en consecuencia, al propio proceso democrático, es decir, a la construcción de una democracia funcional.

## 2. Acciones específicas desarrolladas para luchar contra la desinformación

Sin restar importancia a las actuaciones realizadas en España en la lucha contra la desinformación, a las que luego aludiré, lo cierto es que la respuesta nacional a este fenómeno ha de integrarse en el sistema de la UE y, debido al proceso globalizador, también en el contexto internacional, teniendo como referente en este caso la labor de la Organización de Naciones Unidas en la lucha contra la desinformación<sup>68</sup>. En este ámbito las instituciones comunitarias e internacionales han llevado a cabo numerosas acciones parcialmente coincidentes con las que se han adoptado para luchar contra la incitación al odio.

En el ámbito de la Unión Europea destacan los códigos de buenas prácticas, el plan de acción contra la desinformación, y un sistema de alerta rápida. De todos ellos parece que el más relevante, en la actualidad, se sitúa en el marco de la autorregulación, bautizado *Código de Buenas Prácticas de la Unión Reforzado en materia de*

<sup>67</sup> También la Audiencia Provincial de Barcelona ha condenado por el mismo delito —de nuevo con conformidad— a una mujer que en junio de 2019 compartió en Twitter un vídeo de menores en un aula en el que gritan, lanzan papeles a la profesora y, burlándose de ella, tumban mesas y sillas, afirmando que se trataba de un centro en España, cuando las imágenes habían sido grabadas en Brasil (Sección 21, Audiencia Barcelona, 11 de abril de 2023).

<sup>68</sup> Informe ONU (2022). Contrarrestar la desinformación para promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales (A/77/287).

*desinformación*, de 16 de junio de 2022<sup>69</sup>. El Código reforzado, al que se han adherido las principales plataformas en línea, y otras partes interesadas, tales como plataformas más pequeñas o especializadas, el sector de la publicidad en línea, empresas de tecnología publicitaria, verificadores de datos, representantes de la sociedad civil, etc., tiene por objeto resolver las deficiencias del Código anterior (2018) a través del desarrollo de medidas más consistentes y nuevos compromisos para:

- Ampliar la participación de plataformas y verificadores de información.
- Reducir los incentivos financieros a la difusión de desinformación velando por que los autores de la desinformación no obtengan ingresos publicitarios.
- Analizar nuevos comportamientos de manipulación, tales como cuentas falsas, bots o ultrafalsificaciones profundas malintencionadas que difunden desinformación.
- Reforzar la alfabetización mediática de los usuarios.
- Garantizar una publicidad política transparente que permita a los usuarios reconocer fácilmente los anuncios políticos gracias a un mejor etiquetado e información sobre los patrocinadores, los gastos y el período de exposición.
- Apoyar mejor a los investigadores, facilitándoles un mejor acceso a los datos de las plataformas.
- Evaluar su propio impacto a través de un sólido marco de seguimiento e información periódica por parte de las plataformas sobre la manera en que cumplen sus compromisos.
- Crear un grupo de trabajo y un centro de transparencia a fin de obtener una visión de conjunto inmediata y transparente del cumplimiento del Código, el cual deberá poder adaptarse a la evolución de la situación y mantenerse acorde con sus fines.

Estas medidas de autorregulación se acompañan con las adoptadas en el Reglamento de Servicios Digitales (DSA)<sup>70</sup>, en vigor desde el 16 de noviembre de 2022, que también con el objetivo de moderar los contenidos de forma más diligente y evitar la desinformación, impone a las plataformas y motores de búsqueda la adopción de medidas para hacer frente a los riesgos vinculados a la difusión de contenidos ilícitos online como la incitación ilegal al odio<sup>71</sup>, a los efectos negativos en la libertad de expresión y de información, así como al uso no auténtico de su servicio.

---

<sup>69</sup> Reglamento que, en realidad, modifica el Código previo: Comisión Europea (2018): «Code of Practice on Disinformation». Disponible en <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation>.

<sup>70</sup> Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de octubre de 2022, relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE.

<sup>71</sup> Estas medidas se habían contemplado ya en el Código de Conducta para la lucha contra la incitación ilegal al odio en Internet (Recomendación 2018/334/UE de la Comisión, de 1 de marzo de 2018, sobre medidas para combatir eficazmente los contenidos ilícitos en línea. DOUE, de 6 marzo de 2018).

Básicamente, se trata de reducir los incentivos financieros para la desinformación, garantizar la transparencia en la publicidad política, cooperar con los verificadores de datos y facilitar el acceso a los investigadores. En este sentido, se están desarrollando distintas vías por parte de las empresas tecnológicas para moderar los contenidos tales como etiquetas, advertencias o, en su caso, eliminación de contenidos, así como la implementación de mecanismos efectivos para que los usuarios denuncien contenido ilegal.

Además de las medidas específicas derivadas de la autorregulación y la corregulación mencionadas anteriormente, es importante destacar otras propuestas planteadas tanto a nivel europeo como internacional. En mi opinión, las más adecuadas, considerando los estándares internacionales de protección de las libertades de expresión e información, son aquellas relacionadas con la verificación de información, la alfabetización mediática y el fortalecimiento del pluralismo y la independencia de los medios de comunicación.

*Verificación de hechos:* Fruto de la preocupación por el auge del desorden desinformativo es la creación de las agencias de verificación de noticias (*fact checkers*) que tratan de facilitar a la ciudadanía la identificación de noticias falsas. En este sentido es de destacar la labor que a nivel global ha realizado la red internacional de *fact-checking* (IFCN) que aúna a diferentes organismos de verificación tras salvar un proceso de acreditación muy riguroso basado en el cumplimiento de los requisitos establecidos en su Código de Principios: imparcialidad y equidad; transparencia y política de correcciones accesible y honesta.

El fomento de las entidades de verificación es un objetivo que está muy presente en la labor desarrollada por la ONU en la lucha contra la desinformación; de hecho, en la *Declaración Conjunta sobre la Libertad de los Medios de Comunicación y Democracia* (2023) se contempla el relevante papel que las iniciativas específicas de verificación de hechos de interés público pueden desempeñar en la protección del debate democrático y el abordaje de la discriminación y/o el discurso de odio. Para contrarrestar los posibles monopolios en este ámbito se propone un abordaje multilateral, es decir, mediante la cooperación entre gobiernos, verificadores independientes, académicos, etc., como, entre otros, el Observatorio Europeo de Servicios Digitales<sup>72</sup>. La idea parte de la incorporación de profesionales capacitados para verificar la información vertida en los medios digitales combinada con el uso de fórmulas algorítmicas transparentes que seleccionen posibles contenidos nocivos o herramientas que ayuden a la ciudadanía a verificar la fiabilidad de la información que consumen.

En España, existen varias organizaciones y plataformas dedicadas a la verificación de noticias falsas y a la lucha contra la desinformación, entre otras, Maldita.es, Newtral, —entidades con las que ha colaborado el Gobierno español ofreciéndole respaldo institucional para ampliar su capacidad de verificación y difusión de información veraz— EFE verifica o Verificat.

<sup>72</sup> A/77/287.



*Alfabetización mediática*: se trata de que la ciudadanía adquiera competencias para poder «realizar un uso culto, crítico e inteligente de la información que se vehicula a través de las múltiples herramientas y redes de naturaleza digital de las que disponemos hoy»<sup>73</sup>. En este contexto, el ordenamiento español ha previsto ya en la Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual, el objetivo de reforzar la alfabetización mediática en todos los sectores de la sociedad, para los ciudadanos de todas las edades y para todos los medios (art.10). Precisamente entre las propuestas formuladas por el grupo de expertos sobre desinformación mencionado anteriormente se plantea la necesidad de introducir la alfabetización mediática como una asignatura específica en todos los niveles educativos<sup>74</sup>.

*Independencia de los medios*: También de ámbito europeo<sup>75</sup>, el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un marco común para los servicios de medios de comunicación en el mercado interior (*Ley de Libertad de los Medios de Comunicación*)<sup>76</sup> trata de paliar la crisis estructural del periodismo tradicional, fomentando especialmente el pluralismo y la independencia de los medios de comunicación considerados esenciales para el buen funcionamiento de la sociedad y de las instituciones democráticas. Tal y como se determina en su Preámbulo, la propuesta se estructura sobre cuatro objetivos específicos:

- a) Fomentar la actividad y la inversión transfronterizas en los servicios de medios de comunicación mediante la armonización de ciertos elementos de los marcos nacionales divergentes relativos al pluralismo de los medios de comunicación, en particular para facilitar la prestación transfronteriza de servicios.
- b) Mejorar la cooperación y la convergencia normativas por medio de instrumentos de coordinación transfronteriza y dictámenes y orientaciones a escala de la UE. El objetivo es promover enfoques coherentes respecto al pluralismo y la independencia de los medios de comunicación y facilitar una protección efectiva a los usuarios de estos servicios frente a contenidos ilegales y nocivos.

<sup>73</sup> De Pablos Pons, J. Ballesta Pagán, J. (2018). «La Educación Mediática en Nuestro Entorno: Realidades y Posibles Mejoras», *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 91 (32.1), 117-132, p.119.

<sup>74</sup> AA.VV., «Lucha contra las campañas de desinformación en el ámbito de la seguridad nacional» (2022), Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado <https://cpage.mpr.gob.es>, p.11.

<sup>75</sup> Se insiste también en la ONU en la necesidad de preservar unos medios de comunicación independientes, diversos y con los recursos adecuados, con un alto nivel de periodismo, como medida para reequilibrar la relación entre los medios de comunicación y las plataformas en línea y contribuir a los esfuerzos efectivos para contrarrestar la desinformación (A/77/287).

<sup>76</sup> Reglamento (UE) 2024/1083 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, por el que se establece un marco común para los servicios de medios de comunicación en el mercado interior y se modifica la Directiva 2010/13/UE (Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación).

- c) Facilitar la prestación de servicios de medios de comunicación de calidad a través de la reducción del riesgo de injerencias públicas y privadas indebidas en la libertad editorial.
- d) Garantizar una asignación transparente y equitativa de los recursos económicos en el mercado interior de los medios de comunicación: refuerzo de la transparencia y la equidad en la medición de la audiencia y en la asignación de la publicidad estatal.
- e) En relación con la temática aquí tratada, únicamente se atribuye al Comité Europeo de Servicios de Comunicación la organización periódica de un diálogo estructurado entre los prestadores de plataformas en línea de muy gran tamaño, los representantes de los prestadores de servicios de medios de comunicación y los representantes de la sociedad civil con el propósito de fomentar el acceso a ofertas diversas de medios de comunicación independientes en las plataformas en línea de muy gran tamaño y efectuar un seguimiento de la adhesión a iniciativas de autorregulación destinadas a proteger a la sociedad de *contenidos nocivos, como la desinformación y la manipulación informativa e interferencias extranjeras* (art.18).

En España, lógicamente, también se están llevando a cabo diversas acciones para combatir la desinformación y el discurso de odio. Estas medidas incluyen iniciativas legislativas, educativas, colaboraciones internacionales y esfuerzos tecnológicos. Cabe destacar la creación, en 2021, del Foro contra las Campañas de Desinformación, que reúne a actores del sector público y privado para debatir y diseñar estrategias contra la desinformación, y cuyo precedente se encuentra en una iniciativa promovida por el Sistema de Seguridad Nacional que culminó en la publicación de un libro elaborado por un grupo de expertos de la sociedad civil —periodistas, académicos, representantes de centros de pensamiento y análisis, organizaciones sociales y de plataformas digitales— que, junto a representantes de la Administración Pública, abordaron el fenómeno de la desinformación y las posibles estrategias para detectarla y encontrar posibles soluciones<sup>77</sup>. Las propuestas del foro incluyen, entre otras, medidas regulatorias para garantizar una supervisión adecuada de las plataformas digitales así como definir claramente las responsabilidades de estas empresas en la lucha contra la desinformación que, en cumplimiento del Reglamento de Servicios Digitales, podrán ser sancionados cuando no cumplan con las normas establecidas para la eliminación de contenido perjudicial<sup>78</sup>. Se insta, igualmente, a poner en funcionamiento en nuestro país, a la mayor brevedad, los sistemas de resolución extrajudicial de conflictos (ADR) previstos en el Reglamento. Ello con el fin de resolver las eventuales reclama-

<sup>77</sup> Las aportaciones del grupo de expertos han sido publicadas bajo el título «Lucha contra las campañas de desinformación en el ámbito de la seguridad nacional» (2022), Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado <https://cpage.mpr.gob.es>.

<sup>78</sup> Foro contra las campañas de desinformación en el ámbito de la Seguridad Nacional. Trabajos 2023. Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado <https://cpage.mpr.gob.es>

ciones que puedan producirse contra las decisiones de supresión o no de contenidos adoptadas por las plataformas, redes y motores de búsqueda.

## V. CONSIDERACIONES FINALES

La libertad de expresión y de información han sido considerados tanto desde el Derecho internacional como desde la jurisprudencia constitucional española, derechos prioritarios de interés público precisamente porque a través de su libre ejercicio se garantiza un interés general fundamental para la preservación del sistema democrático: la formación de la opinión pública libre. Tan solemnes declaraciones no impiden, sin embargo, una interpretación restrictiva del contenido esencial del derecho a una información veraz. El Tribunal sitúa su ejercicio únicamente en la libre elección del ciudadano de conectarse o no a los medios de comunicación. Se trataría, en consecuencia de un *interés de naturaleza colectiva* cuya única virtualidad sería la libre elección por parte de la ciudadanía entre las diversas opciones ideológicas, políticas, sociales, etc., quedando como una aspiración a realizar más que un verdadero objetivo logrado<sup>79</sup>.

Existen, sin embargo, opiniones discordantes que reclaman dotar de contenido al derecho a recibir una información veraz, debiendo interpretarse «como derecho a la veracidad de los contenidos y las informaciones que se publican, materializado en forma de reglas y criterios de diligencia en torno a los cuales se construye el concepto jurídico de la veracidad»<sup>80</sup>, o, desde una concepción más completa, como un derecho distinto y autónomo con respecto al derecho a comunicar información, siendo en este caso, el objeto de protección la posición jurídica del receptor o público en general frente a los medios de difusión<sup>81</sup>.

De otra parte, en el contexto del marco comunicativo vigente, producto de la llamada *sociedad de la información*, el elemento subjetivo del derecho a informar se ha ampliado notablemente conllevando una forzosa reformulación de los criterios jurisprudenciales tradicionales sobre los límites del derecho, y, en este sentido, aunque tímidamente, el Tribunal Constitucional ha llamado la atención sobre la necesidad de evaluar el impacto que pueden tener sobre los derechos de terceros las expresiones o informaciones volcadas en las redes partiendo de la valoración de diversos factores:

<sup>79</sup> López de Lerma Galán, J. (2018). «El derecho a recibir información veraz en el sistema constitucional. El ejercicio profesional del periodismo como garantía democrática». *Estudios de Deusto*, 66, 2, 435-459, p.454.

<sup>80</sup> Galdámez Morales, A. (2021). «Derecho a la verdad y cánones de veracidad», *Estudios de Deusto*, Vol. 69/2, 77-110, p.91.

<sup>81</sup> Escobar Roca, G. (2018) «¿Tenemos realmente un derecho a recibir información veraz?», en *El derecho de acceso a los medios de comunicación* / coord. Hugo Aznar Gómez, Marta Pérez Gabaldón, Elvira Alonso Romero, Aurora Edo Ibáñez, Vol. 1, Tomo 1, 2018 (Legislación y Autorregulación), 95-125, p.96.

la cantidad de seguidores de un determinado perfil, el que éste corresponda a un personaje público o privado, el hecho de que medios de comunicación clásicos o perfiles sumamente influyentes puedan llegar a generar un efecto multiplicador del mensaje y la rapidez efectiva con que se propaga el mensaje<sup>82</sup>.

La Unión Europea ha llevado a cabo numerosas acciones en la lucha contra la desinformación, sin embargo, salvo contadas excepciones y excluyendo aquellas manifestaciones de desinformación que integran ya diversos tipos penales<sup>83</sup>, la tendencia mayoritaria rechaza la intervención del derecho sancionador —administrativo o penal— para evitar la desinformación. Se ha apostado, fundamentalmente, por el establecimiento por parte de los medios de comunicación de mecanismos de autorregulación efectivos derivados de los Códigos de Conducta y por el rechazo a la desinformación, la discriminación, la incitación al odio y la propaganda<sup>84</sup>. Se acogen positivamente, sin embargo, las propuestas que desde ONU y, en general la UE, tratan de proteger *el acceso de la población a una información pertinente, diversa y fiable* mediante la consecución dos objetivos esenciales, por un lado, la salvaguardia de los estándares de protección de la libertad de expresión, fomentando la diversidad de medios de comunicación y la promoción de un periodismo independiente y de calidad, y, por otro, el impulso de la alfabetización digital desde los Estados, incluyendo ésta última en los planes de estudio del sistema educativo formal, y, también por parte de las plataformas digitales.

La combinación de desinformación y discurso de odio racista tiene efectos devastadores en la sociedad. Primero, erosiona la cohesión social al fomentar divisiones y conflictos entre diferentes grupos. Segundo, amenaza la democracia al socavar el debate público informado y la confianza en las instituciones democráticas. La polarización resultante puede llevar a un aumento de la violencia y la discriminación, creando un entorno de miedo e inseguridad. Abordar estos desafíos requiere un enfoque multifacético que combine educación, regulación, investigación y cooperación. Solo a través de esfuerzos concertados podremos construir una sociedad más informada, equitativa y resistente a la división y al odio. En este sentido se ha planteado, especialmente en relación con los actos desinformativos que incitan al odio, el refuerzo del derecho antidiscriminatorio no sancionador, es decir, el fomento a través de distintas vías de la igualdad, la no discriminación, la comprensión intercultural y otros valores democráticos<sup>85</sup>.

<sup>82</sup> STC 8/2022, de 27 de enero.

<sup>83</sup> Entre otros, los que se especifican en el Informe de la Fiscalía General del Estado de 2020 Tratamiento penal de las Fake News, <https://www.icab.es/export/sites/icab/.galleries/documents-noticias/tratamiento-penal-de-las-fake-news-fiscalia-general-del-es-tado.pdf>26

<sup>84</sup> ONU (2023). Declaración Conjunta sobre la Libertad de los Medios de Comunicación y Democracia. Banjul/Ginebra/Viena/Washington, D.C/Ciudad de Nueva York (2 de mayo de 2023).

<sup>85</sup> ONU (2017). Declaración Conjunta Sobre Libertad De Expresión y «Noticias Falsas» (Fake News), Desinformación y Propaganda (Viena, 3 de marzo de 2017).

## BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. (2022). *Análisis sobre las normas y recomendaciones de las organizaciones internacionales, regionales y de la Unión Europea en materia de lucha contra la discriminación hacia la población migrante, el racismo y la xenofobia*, Instituto de Derechos Humanos «Bartolomé de las Casas», Universidad Carlos III de Madrid, [https://inclusion.segsocial.es/oberaxe/ficheros/documentos/Informeorganizaciones\\_ES.pdf](https://inclusion.segsocial.es/oberaxe/ficheros/documentos/Informeorganizaciones_ES.pdf).
- ABAD ALCALÁ, L. (2020). *Las libertades informativas en el ámbito internacional*. Madrid, Dykinson.
- ALCÁCER GUIRAO, R. (2019), «Discurso del odio, protección de minorías y sociedad democrática», *Crítica penal y poder: una publicación del Observatorio del Sistema Penal y los Derechos Humanos*, 18 (Ejemplar dedicado a: La movilidad humana: entre los derechos y la criminalización), 19-27.
- BADILLO, A (2019). «La sociedad de la desinformación: propaganda, «fake news» y la nueva geopolítica de la información». *Documento de trabajo 8/2019, 14 de mayo de 2019 — Real Instituto Elcano*, 1-42.
- BOCZKOWSKI, P. (2016). «Las noticias falsas y el futuro del periodismo la postverdad». *Revista Anfibia*. Disponible en: <http://www.revistaanfibia.com/ensayo/la-postverdad/>.
- CLIMENT GALLARD, J.A. (2017). «Opinión pública y libertad de expresión», *Rev. Boliv. de Derecho*, 23, 240-261.
- COTINO HUESO, L. (2022) «Quién, cómo y qué regular (o no regular) frente a la desinformación», *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, 49, 199-238.
- DE CASTRO RUANO, J. L. (2018). «La desinformación como instrumento político en la Sociedad Internacional actual: las respuestas desde la Unión Europea». *Revista Aranzadi Unión Europea* 7/2018, 1-13.
- DE PABLOS PONS, J. BALLESTA PAGÁN, J. (2018). «La Educación Mediática en Nuestro Entorno: Realidades y Posibles Mejoras», *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 91 (32.1), 117-132.
- DE VICENTE MARTÍNEZ, R. (2018), *El discurso de odio*, Tirant lo Blanch.
- ECRI (2000). Recomendación nº.5 La lucha contra la intolerancia y la discriminación contra los musulmanes. Recuperado de: <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-5-on-combating-intolerance-and-d/16808b5a77>.
- ESCOBAR ROCA, G. (2018). «¿Tenemos realmente un derecho a recibir información veraz?» *El derecho de acceso a los medios de comunicación* / coord. Hugo Aznar Gómez, Marta Pérez Gabaldón, Elvira Alonso Romero, Aurora Edo Ibáñez, Vol. 1, Tomo 1, 2018 (Legislación y Autorregulación), 95-125.
- FALLIS, D. (2015). «What is disinformation?» *Library Trends*, 63, 401-426.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F. (1993). «La teoría jurídica de los derechos fundamentales en la doctrina constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional* Año 13. Núm. 39, 195-247.

- GALDÁMEZ MORALES, A. (2021). Derecho a la verdad y cánones de veracidad, *Estudios de Deusto*, Vol. 69/2, 77-110.
- GARCÍA-MARÍN, D., SALVAT MARTINREY, G. (2021). «Investigación sobre desinformación en España. Análisis de tendencias temáticas a partir de una revisión sistematizada de la literatura», *Fonseca, Journal of Communication*, 23, 199-225.
- LANDA GOROSTIZA, J.M. (2021) «El delito de incitación al odio (artículo 510 CP): *Quo Vadis*», *Azafea. Rev. filos.* 23, 57-81.
- LÓPEZ CALERA, N. (2010). «El interés público: entre la ideología y el derecho», *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 44, 123-148.
- LÓPEZ DE LERMA GALÁN, J. (2018). «El derecho a recibir información veraz en el sistema constitucional. El ejercicio profesional del periodismo como garantía democrática». *Estudios de Deusto* 66, 2, 435-459. [http://dx.doi.org/10.18543/ed-66\(2\)-2018pp435-459](http://dx.doi.org/10.18543/ed-66(2)-2018pp435-459).
- MAGALLÓN, R. (2020). «Desinformación, minorías religiosas y discurso del odio», *Maldita.es*, [https://maldita.es/uploads/public/informe\\_minorias\\_religiosas\\_web-3.pdf](https://maldita.es/uploads/public/informe_minorias_religiosas_web-3.pdf).
- MARABAL MATOS, J.J., (2021) «Delitos de odio y redes sociales: el derecho frente al reto de las nuevas tecnologías». *Revista de Derecho UNED*, 27, 137-172.
- MENDEL, T. (2008). *Libertad de Información: Comparación Jurídica*, 2ª ed. UNESCO, Paris.
- PARLAMENTO EUROPEO (2020). *Propuesta de Resolución sobre el refuerzo de la libertad de los medios de comunicación: protección de los periodistas en Europa, discurso del odio, desinformación y papel de las plataformas (2020/2009(INI))*.
- SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J.J (1988). «Aspectos constitucionales de la libertad de expresión y el derecho a la información». *Revista Española de Derecho Constitucional* Año 8. Núm. 23. Mayo-Agosto 1988, 139-155.
- RAWLS, J. (1999). *A theory of justice: revised edition*. Cambridge: Harvard University Press.
- ROLLNERT LIERN, G. (2019). El discurso del odio: una lectura crítica de la regulación internacional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 115, 81-109. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.115.03>.
- ROMERO RODRÍGUEZ, L. (2013). «Hacia un estado de la cuestión de las investigaciones sobre desinformación/misinformación». En *Correspondencias & Análisis*, 3, 319-342.
- RODRÍGUEZ ANDRÉS, R. (2018). «Fundamentos del concepto de desinformación como práctica manipuladora en la comunicación política y las relaciones internacionales». *Historia y comunicación social*, 23 (1), 231-244.
- SZAKÁCS, J.; BOGNÁRT, E. (2021). *The impact of disinformation campaigns about migrants and minority groups in the EU*, European Parliament, 2021,
- SAAVEDRA LÓPEZ, M. (1993). «“Opinión pública libre” y medios de comunicación social en la argumentación jurídica del tribunal constitucional español», *Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 14, 135-156.

- SERRA CRISTÓBAL, R. (2021), «De Falsedades, mentiras y otras técnicas que faltan a la verdad para influir en la opinión pública». *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 47,199-235.
- WALZER, M. (1991). *The idea of civil society*. Dissent.
- COMISIÓN EUROPEA (2018). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, Al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *La lucha contra la desinformación en línea: un enfoque europeo*, Bruselas, 26.4.2018. COM(2018) 236 final.
- COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS (2011). *Observación general N° 34 sobre el derecho de libertad de expresión* (CCPR/C/GC/34 Comité de Derechos Humanos, 102 ° período de sesiones Ginebra, 11 a 29 de julio de 2011)
- ONU (2004). *Declaración conjunta sobre Acceso a la Información y sobre la Legislación que Regula el Secreto*.
- ONU (2017). *Declaración Conjunta Sobre Libertad De Expresión y «Noticias Falsas»* («Fake News»), *Desinformación Y Propaganda*.
- ONU (2021). *Declaración de Windhoek+30. La Información como bien común*. Conferencia Mundial 29 de abril-3 de mayo. Windhoek (Namibia).
- ONU (2023). *Declaración Conjunta sobre la Libertad de los Medios de Comunicación y Democracia*.
- VALIENTE MARTÍNEZ, F. (2020), *La democracia y el discurso de odio*, Dykinson.
- VIDAL PRADO, C. (2017). «La libertad de expresión en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán», *Estudios Constitucionales*, Año 15, 2, 273-300.

**Title:**

The Impact of Disinformation on the Spread of Racist and Xenophobic Hate Speech

**Summary:**

I. INTRODUCTION. II. THE RIGHT TO TRUTHFUL INFORMATION IN THE SPANISH CONSTITUTIONAL REGIME. III. DISINFORMATION AND INCITEMENT TO HATRED AGAINST MINORITY IDENTITY GROUPS. 1. On the concept of disinformation. 2. Challenges in the fight against Disinformation and Racism in the Digital Age. IV. STRATEGIES TO COMBAT DISINFORMATION AND HATE SPEECH. 1. The Criminal Response: Article 510 of the Penal Code. 2. Specific Actions Developed to Combat Disinformation. V. FINAL CONSIDERATIONS.

**Resumen:**

Las narrativas falsas con motivación prejuiciosa sobre los colectivos tradicionalmente discriminados difundidas a través de plataformas digitales son hoy en día una herramienta empleada profusamente para denigrar y calumniar a amplios espectros sociales. Si bien nuestra legislación protege a dichos colectivos de tales conductas mediante la criminalización del discurso del odio, se ha de tener en cuenta que el bien jurídico protegido por el delito —la dignidad y el derecho a no ser discriminado— no es el único que puede ser lesionado con este tipo de actos desinformativos. El derecho a una información veraz, garantizado por nuestro ordenamiento constitucional, considerado como un bien público o, en todo caso, como un interés general, ha de ser también valorado en cuanto generador de una opinión pública libre, indispensable para un correcto funcionamiento del sistema democrático.

**Abstract:**

False narratives with prejudiced motivations about traditionally discriminated groups, disseminated through digital platforms, are now widely used tools to denigrate and slander broad social sectors. While our legislation protects these groups from such conduct by criminalizing hate speech, it must be noted that the legal interest protected by this crime —the dignity and the right not to be discriminated against— is not the only one that can be harmed by such acts. The right to truthful information guaranteed by our constitutional order and considered a public good or, in any case, a general interest must also be valued as a generator of free public opinion, essential for the proper functioning of the democratic system.

**Palabras clave:**

Desinformación; discurso de odio; derecho a una información veraz; libertades comunicativas.

**Keywords:**

Disinformation; hate speech; right to truthful information; communication freedoms.