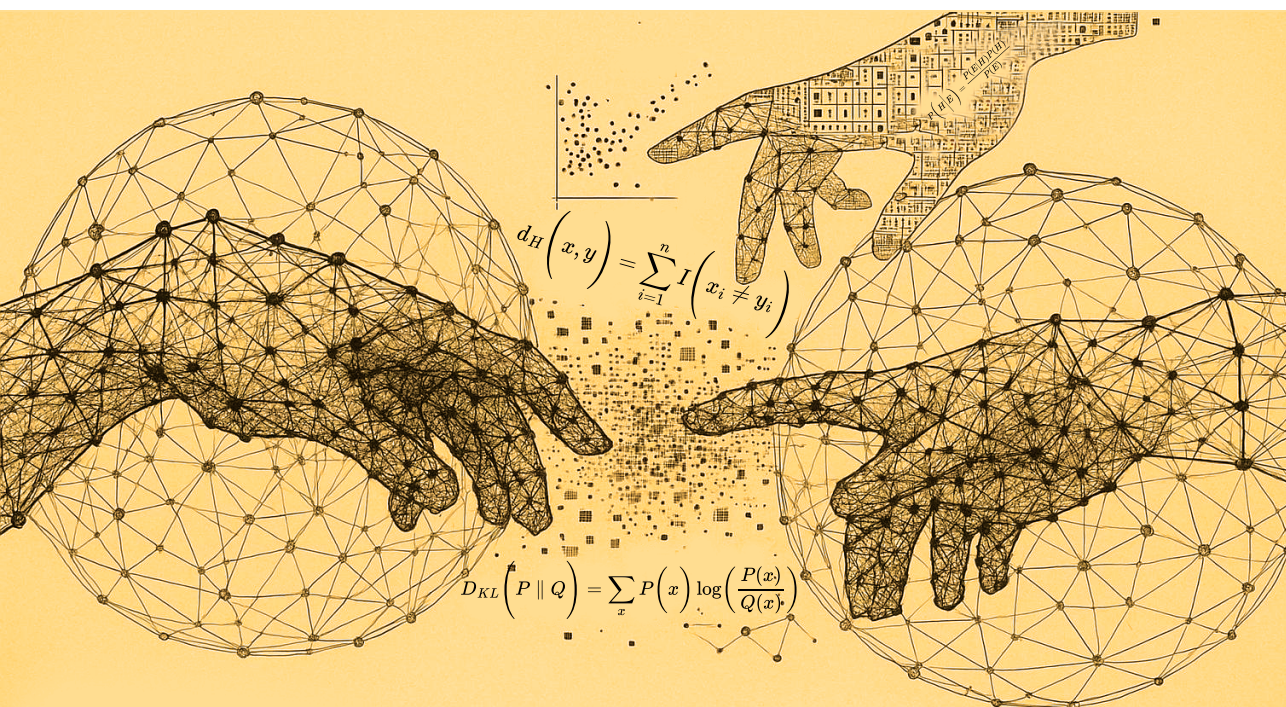


FORO CONTRA LAS CAMPAÑAS DE DESINFORMACIÓN

INICIATIVAS 2025: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LOS EXPERTOS

CAMPAÑAS DE DESINFORMACIÓN Y DISCURSO DE ODIO



CAMPAÑAS DE DESINFORMACIÓN Y DISCURSO DE ODIO

Todos los expertos participantes en los Grupos de Trabajo, tanto del sector público como del privado, lo son a título personal y no a título institucional. Por lo tanto, sus opiniones y recomendaciones no representan ni comprometen a las instituciones a las que pertenecen.

El resultado de los trabajos es producto de un ejercicio de reflexión colectivo, si bien, no tiene por qué representar la opinión individual de todos los participantes ni de las organizaciones o entidades públicas y privadas representadas, quienes no necesariamente comparten todas las conclusiones o propuestas.

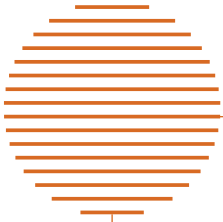
ÍNDICE

CAMPAÑAS DE DESINFORMACIÓN Y DISCURSO DE ODIO	6
INTRODUCCIÓN	9
DESARROLLO DE LA INICIATIVA	10
Grupo de discusión sobre aspectos tecnológicos	10
Grupo discusión alfabetización mediática y tercer sector	11
Panel de discusión sobre aspectos legales	12
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	14
Grupo de discusión sobre aspectos tecnológicos	14
Grupo discusión alfabetización mediática y tercer sector	17





CAMPAÑAS DE
DESINFORMACIÓN Y
DISCURSO DE ODIO



COORDINADORES

Coordinadores:

Mario Hernández Ramos

Miguel Camacho Collados

Expertos del Departamento de Seguridad Nacional

Autores y colaboradores:

Lucía Alonso Sanz

Bárbara Cortés Cabrera

Carlos Arcila Calderón

Carmen Girón Tomás

María Leticia González Verdugo

Beatriz Marín García

María Teresa Martín Valdivia

Expertos de la Unidad Especializada contra los delitos de odio y discriminación de la Fiscalía General del Estado

Expertos de la Unidad Especializada contra la Criminalidad Informática de la Fiscalía General del Estado



INTRODUCCIÓN

El riesgo que las campañas de desinformación suponen para alentar y promover el discurso de odio contra determinados colectivos en el seno de los países democráticos ha sido ya foco de atención del Parlamento Europeo, el Servicio Europeo de Acción Exterior y el Centro Europeo de Excelencia para la Lucha contra las Amenazas Híbridas, especialmente cuando estas campañas son promovidas por actores estatales hostiles buscando generar división social.

En 2024, se organizó en el marco del Foro una conferencia para poner de manifiesto los retos de esta amenaza y conocer los mecanismos actuales con los que se cuenta para abordarla. Esta conferencia delineó numerosos retos que requieren de la implicación de diversos actores y de la definición de líneas de acción comunes para poder abordarlos. Estas conclusiones se publicaron como parte de los Trabajos de 2024 del Foro.

Durante la citada conferencia, quedaron de manifiesto los numerosos retos que aún deben abordarse para poder limitar el impacto que estas amenazas pueden causar en nuestra sociedad. Por ello, en 2025, el Foro ha querido continuar avanzando en esta línea y ha aprobado una nueva iniciativa con el objetivo de avanzar en la en la identificación de buenas prácticas y mecanismos para abordar algunos de los retos identificados para limitar el impacto de esta amenaza en nuestra sociedad.

DESARROLLO DE LA INICIATIVA

Para diseñar y desarrollar la iniciativa, se conformó un grupo de expertos con la composición que figura al inicio de este capítulo. A fin de fomentar el debate e identificar recomendaciones y buenas prácticas para abordar los retos existentes, el grupo de trabajo decidió organizar tres grupos de discusión distintos, centrados en los tres principales ámbitos de respuesta: el tecnológico, el normativo, y el de la alfabetización mediática y la participación activa y estratégica del tercer sector.

El grupo de discusión es una técnica de investigación cualitativa que consiste en reunir a un conjunto de informantes para que expresen su opinión, debatan y contesten a preguntas en torno a un tema de interés para el investigador. Está constatada la utilidad de este método de investigación en la validación de hipótesis o propuestas.

Grupo de discusión sobre aspectos tecnológicos

El primer grupo de discusión tuvo lugar el lunes 22 septiembre en el Complejo de la Moncloa, en formato híbrido. Los miembros del grupo de expertos Miguel Camacho Collados, Carlos Edmundo Arcila y María Teresa Martín Valdivia, moderaron el debate, que contó con la experiencia de:

- Manuel González Bedia. Vicerrector de Innovación, Transferencia y Formación Permanente de la Universidad de Zaragoza.
- Luisa Alli. Directora general de la Fundación Hermes.
- Jesús Gómez. Oficina Nacional de Lucha Contra los Delitos de Odio (ONDOD).
- José Camacho Collados. Catedrático de la Universidad de Cardiff, Escuela de Informática.

La discusión se estructuró sobre tres bloques principales:

- Desinformación y discurso de odio a la luz de la IA y las tecnologías digitales. Abordando las preguntas de cómo afecta la IA a la circulación de la desinformación y el discurso de odio y si es adecuado/lícito contrarrestar los discursos de odio/contenido dañino/falso utilizando tecnologías de IA sin moderación humana.

- La IA y la moderación de contenidos dañinos: para explorar cuáles son los principales desafíos y problemas que se pueden plantear en el uso de IA para detección y/o mitigación de contenidos dañinos, así como de qué forma evitar que esta moderación automática no interfiera con el ejercicio de la libertad de expresión
- Y, por último, las cuestiones éticas y de regulación: para avanzar sobre si se debería implantar un sello “Contenido realizado con ayuda de herramientas de IA” y si se solucionaría, en parte, el problema y también, cuáles son los cambios legislativos que aún hacen falta para atajar el problema tecnológico de la circulación de estos contenidos.

Grupo discusión alfabetización mediática y tercer sector

El segundo grupo se desarrolló el miércoles 25 de septiembre, de forma presencial en el Complejo de la Moncloa. En esta ocasión, moderaron el panel Carmen Girón Tomás y María Leticia González Verdugo. El panel estuvo compuesto por:

- Marisa Gómez Crespo. Directora de Plataforma de ONG de Acción social.
- Eva Herrero Curiel. Profesora Titular de Periodismo en el Dpto.de Comunicación de la Universidad Carlos III de Madrid y directora del proyecto AMI-KIDS-EP: La alfabetización mediática en educación primaria. Cómo trabajar la aptitud crítica de las niñas.
- Pedro Rojo Pérez. Presidente de la Fundación Al Farar.
- María Teresa Verdugo Moreno. Presidenta de la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y No Discriminación.

La discusión de este panel se articuló sobre tres ejes.

Un primer eje centrado en la alfabetización mediática, orientado a entender cómo las actuales estrategias de alfabetización mediática pueden prevenir el impacto de esta amenaza y el papel que pueden desempeñar en este campo los diferentes actores, públicos y privados.

En segundo lugar, se puso el foco en las organizaciones del tercer sector y en cómo se puede fortalecer su capacidad para identificar situaciones de riesgo de desinformación y delitos de odio (ante nuevos retos como avances legales -Leyes 15/2022 y 4/2023 o la DSA, etc., mayor volumen, técnicas de difícil detección) y facilitar el acceso de las

víctimas a las plataformas de apoyo. También se abordó en este bloque la situación de la colaboración de este sector con las administraciones públicas y las redes sociales.

Por último, se cubrió la pregunta sobre cómo avanzar en la evaluación de la efectividad de las políticas que se desarrollen en este ámbito.

Panel de discusión sobre aspectos legales

El último grupo se desarrolló el martes 21 de octubre, en el Complejo de la Moncloa, y estuvo moderado por Mario Hernández Ramos. Formaron parte del panel:

- Rafael Rubio Núñez, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid.
- Rafael Alcácer Guirao, profesor de Derecho Penal de la Universidad Rey Juan Carlos y antiguo letrado del Tribunal Constitucional.
- Alejandro de Pablo Serrano, profesor de Derecho Penal de la Universidad de Valladolid.
- Miguel Ángel Aguilar García, Fiscal de Sala Coordinador contra los Delitos de Odio y Discriminación de la Fiscalía General del Estado.
- María Jesús Raimundo Rodríguez, Fiscal Adscrita a la Unidad de Delitos de Odio y Discriminación de la Fiscalía General del Estado.
- Patricia Rodríguez Lastras, Fiscal de la Unidad de Criminalidad Informática, Fiscalía General del Estado.

La composición de esta mesa fue diseñada con el propósito de avanzar hacia la concreción de medidas o iniciativas en el ámbito jurídico que protagonizaron la reflexión del año anterior, sobre todo en el ámbito penal y la posibilidad de creación de un nuevo tipo penal o la modificación de los existentes para ofrecer una respuesta más adecuada a la realidad actual, pues se constató por parte de importantes operadores jurídicos que el marco jurídico actual adolece de ciertas problemas que deben ser abordados por los especialistas en la materia.

La mesa pretendía avanzar sobre el tratamiento jurídico, sobre todo desde el ámbito penal, que debe recibir el uso de la desinformación con el objetivo de fomentar el odio contra determinados colectivos. Más en concreto, se pretendía reflexionar sobre si es

necesario modificar el Código Penal para dar respuesta a tal fenómeno y, en cuyo caso, en qué términos. En este sentido, en el foro de discusión anterior se sugirió comenzar a reflexionar sobre una posible tipificación de *aquellos comportamientos en los que con manifiesto y consciente desprecio a la verdad se difunden públicamente contenidos falsos o deliberadamente manipulados en los que su autor se ha hecho o se ha podido hacer una representación razonable de que de sus publicaciones van a generar entre la población reacciones de odio, hostilidad, violencia o discriminación, humillación, menosprecio etc. contra personas o grupos por motivos discriminatorios.*

Se constata que, en el actual contexto de polarización política y proliferación de bulos y noticias falsas por las redes sociales, crece la preocupante tendencia a la criminalización de los colectivos más vulnerables -como personas migrantes, menores no acompañados, o comunidades gitanas - mediante narrativas desinformativas que fomentan su estigmatización y deshumanización. Esta dinámica no solo reproduce estereotipos, sino que también genera sentimientos de rechazo social y, en algunos casos, deriva en actos de violencia.

En el transcurso de la discusión se reflexionó también sobre otros problemas interconectados, como el tratamiento jurídico que debe recibir el uso masivo de la desinformación que, valiéndose de la acción coordinada de varios sistemas informáticos, desestabiliza sistemas democráticos o elementos centrales de los mismos, como la integridad electoral. Un fenómeno que a veces se solapa con el anteriormente descrito, pues la desinformación a menudo afecta a los mismos colectivos, pero que lo trasciende, abarcando a veces otro tipo de discursos (como negacionistas de diverso tipo o conspiranoicos) cuyo objetivo, más que causar daño a uno u otro colectivo, es erosionar la democracia y la paz social.

La mesa se centró especialmente en el primero de los problemas, identificando los retos existentes y proponiendo a continuación varias conclusiones al respecto.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En base a las discusiones de los paneles y a la propia experiencia y conocimiento de los miembros del grupo, se extrajeron las conclusiones y recomendaciones más comunes o interesantes, sin que ello refleje unanimidad en los expertos o en el grupo de trabajo sobre las mismas.

Grupo de discusión sobre aspectos tecnológicos

Herramientas y límites

- Es imprescindible contar con herramientas flexibles que puedan discernir cuándo un discurso cruza la línea penal y cuándo no.
- La supervisión humana es esencial, no tanto para la detección automática de contenidos sino para la clasificación final del mismo, lo que conlleva una decisión sobre la actuación posterior (por ejemplo, discernir si es constitutiva de delito). También es necesaria la supervisión humana para construir contra-narrativas efectivas, ya que, a pesar de la increíble mejora de los algoritmos en la creación de contenido, existe la posibilidad de crear un mayor riesgo de desinformación o no llegar adecuadamente al público.
- Desde la institucionalidad, surge el reto de elegir qué tipo de sello o certificación utilizar para saber si el contenido ha sido generado por la IA: debe ser comprensible y creíble, porque sin claridad su efectividad será prácticamente cero.

Régimen regulatorio, incentivos y riesgos

- El DSA (Digital Services Act) introduce obligaciones de transparencia y control, pero también abre espacio al cálculo costo-beneficio de las plataformas: ¿es más rentable arriesgarse a sanciones que moderar contenidos?

- La monetización de la polarización incentiva la propagación de desinformación y discurso de odio, pues genera tráfico, reacciones y negocio.

Dinámicas de propagación

- Se potencian los discursos extremos mediante herramientas que maximizan la viralidad.
- La ironía, el doble sentido o la ambigüedad dificultan la acción automatizada y plantean disyuntivas de desambiguación.
- Muchas personas no están suficientemente informadas o alfabetizadas para distinguir discursos manipulativos, como ocurre en temáticas como la alimentación o uso de medicamentos.

Educación, alfabetización y pensamiento crítico

- La alfabetización digital y mediática universal es clave, y debe fomentarse desde la escuela y espacios comunitarios.
- Proyectos como IA Sócrates pueden utilizar la filosofía y la lógica para estimular el pensamiento crítico.
- La ficción —por ejemplo, una serie sobre adolescentes— puede servir como herramienta pedagógica para mezclar entretenimiento y concienciación.
- La divulgación del colectivo científico con lenguaje accesible es también esencial.
- La empatía es necesaria para contrarrestar estas narrativas.

Periodismo, comunicación y contranarrativa

- Es fundamental dotar a periodistas con herramientas para amplificar noticias verificadas frente a la saturación informativa.

- Los actores maliciosos, incluso del exterior, pueden usar IA y discurso de odio para sembrar desafección e inestabilidad.
- La transparencia del código fuente, o la exigencia de apertura de ciertos algoritmos, también entra en el debate, sobre todo en ciertos temas en los que la explicabilidad puede ser relevante.
- Es importante que la sociedad entienda el desafío y que falta educación en IA.
- Las tecnologías permiten que los científicos se salten el filtro de los medios para generar sus propios mensajes y generar información, pero los medios tienen un rol importante en cualquier caso ya que ayudan a amplificar el mensaje. Además, hacen falta mejores figuras de periodistas científicos.

Derechos, garantías institucionales y coordinación

- Se ha creado recientemente el Observatorio de Derechos Digitales, promovido por Red.es con coordinación de Fundación Hermes, como espacio de seguimiento, debate y difusión de derechos digitales.
- La iniciativa forma parte del programa Derechos Digitales, que impulsa la Carta de Derechos Digitales como marco de principios aplicados en el entorno digital.
- Para que las intervenciones institucionales tengan efecto, es necesario que la comunicación del observatorio (o sello institucional) sea transparente, comprensible y confiable.
- Este tipo de entes deben articular esfuerzos coordinados entre distintas instituciones, actores sociales y empresas tecnológicas.

Retos y preguntas clave

- ¿Cómo separar el componente emocional de los discursos para favorecer el análisis racional?

- ¿Cómo garantizar que la contranarrativa institucional llegue y tenga impacto real en el espacio digital?
- ¿Cómo abordar el hecho de que las herramientas tecnológicas han mejorado más rápido del lado del mal que del lado de la defensa democrática?
- ¿Cuándo y cómo aplicar medidas de moderación sin caer en censura injusta?

Grupo discusión alfabetización mediática y tercer sector

Alfabetización mediática

La Alfabetización Mediática e Informativa (AMI) constituye un pilar fundamental para enfrentar la amenaza que representan la desinformación y los discursos de odio, por lo que resulta urgente incorporarla de manera curricular desde las primeras etapas educativas. En este sentido, la propia Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOMLOE) establece la necesidad de que las administraciones educativas desarrollen protocolos contra diversas formas de violencia, contrarrestando el discurso de odio. Es imprescindible que los mecanismos de pensamiento crítico se desarrollen antes de la adolescencia, cuando se consolidan los hábitos de consumo informativo.

No basta con diseñar estrategias; es necesario definir cómo implementarlas de forma eficaz para garantizar su impacto real. En este proceso, los medios de comunicación desempeñan un papel esencial, y los medios públicos deben asumir el liderazgo y dar ejemplo en la promoción de contenidos educativos que fomenten el pensamiento crítico, motivando a la reflexión y discernimiento de cualquier práctica que pueda alentar el discurso de odio o la radicalización.

Asimismo, los programas de alfabetización deben adaptarse a las tecnologías y hábitos sociales predominantes para mantener su relevancia.

La participación de toda la comunidad educativa —alumnos, docentes y familias— es clave para generar un entorno resiliente frente a la desinformación.

Finalmente, se debe avanzar en la investigación sobre los factores emocionales que sostienen los mensajes de odio y las noticias falsas, incluso cuando son desmentidos, con el objetivo de diseñar estrategias más efectivas para prevenir sus efectos.

Para lograr de forma práctica, una respuesta institucional y social firme y cohesionada en la alfabetización mediática, la prevención de los discursos de odio y desinformativos en línea, es importante poder utilizar las evidencias científicas que ya existen, además de construir guías y orientaciones claras, asequibles en su implementación, y que constituyan un recurso útil para los usuarios de las redes sociales, de todas las edades. Con este fin, es primordial compendiar los saberes y contenidos consensuados a nivel internacional, que han contado con la participación de organizaciones internacionales, e instituciones públicas y privadas especializadas.

Además de todo ello, se requiere una implementación del Reglamento de Servicios Digitales (DSA) y la actuación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) como organismo garante en España del cumplimiento de la normativa que según el artículo 10 de la Ley General de la Comunicación Audiovisual, tiene la obligación de emitir un informe cada tres años sobre las medidas impulsadas por los diferentes operadores y prestadores de servicios digitales, que están obligados a realizar actuaciones de alfabetización mediática (desde el año 2022) y analizar su eficacia. Y que serán de gran utilidad para toda la comunidad que trabaja en este ámbito.

Tercer sector

La polarización afectiva impacta negativamente en las ONG, al convertirlas en objeto de posicionamiento político. Cuando estas organizaciones son percibidas como alineadas con una corriente partidista, se erosiona su imagen de neutralidad y confianza, elementos esenciales para su legitimidad. Esta percepción no solo deteriora su reputación ante sectores opuestos, sino que también reduce la disposición de potenciales donantes, afectando directamente sus ingresos y sostenibilidad. En un contexto polarizado, la instrumentalización política de las ONG amenaza su misión original y expone en general al sector a una pérdida significativa de credibilidad social.

Las organizaciones del tercer sector consideran que las plataformas digitales no prestan atención debida a la figura del *alertador fiable*, un mecanismo que debería facilitar la identificación y retirada de contenidos nocivos. A pesar de los esfuerzos por señalar publicaciones que incitan al odio, muchas de estas organizaciones perciben que el discurso de odio sigue proliferando en línea sin una respuesta efectiva por parte de las plataformas, lo que pone en duda su compromiso con la moderación responsable y la efectividad de legislaciones como la Ley de Servicios Digitales de la UE y la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, que recoge en sus artículos 46 y siguientes, las infracciones y sanciones en materia de igualdad de trato y no discriminación. Adicionalmente, resulta compleja la aplicación de dicha legislación, y en

particular de la Ley 15/2022 porque exige la valoración de la gravedad de las infracciones, que, en muchos casos, puede no ser evidente.

Frente al discurso de odio, las contranarrativas —aunque bien intencionadas— no siempre logran desactivar eficazmente los mensajes nocivos, e incluso pueden contribuir a amplificarlos al entrar en el mismo terreno de confrontación. Por ello, muchas organizaciones y expertos recomiendan apostar por narrativas alternativas que promuevan valores positivos, inclusión y cohesión social, así como difundir información constructiva que no reactive el contenido dañino. Participar directamente en el debate con discursos de odio puede, paradójicamente, favorecer su viralización y darles mayor visibilidad, lo que refuerza la necesidad de estrategias comunicativas más proactivas y transformadoras.

Las organizaciones del tercer sector reconocen la necesidad urgente de una mayor coordinación, no solo entre entidades afines, sino también entre distintos ámbitos de actuación que comparten objetivos comunes. Sin embargo, el actual sistema de financiación basado en convocatorias de ayudas públicas en régimen de concurrencia competitiva fomenta una lógica de competencia más que de colaboración entre los diferentes participantes. Esto no solo dificulta la cooperación efectiva, sino que también genera duplicidades en las iniciativas, fragmentación de esfuerzos y un uso ineficiente de los recursos disponibles. Como resultado, muchas iniciativas acaban teniendo un impacto limitado, perdiendo fuerza frente a los desafíos que buscan abordar y teniendo como destinatarios al mismo público cautivo que acepta de forma más favorable estos contenidos.

Recomendaciones

- Hay que apostar por una Estrategia Integral con un pacto de Estado para el fomento de la AMI y el pensamiento crítico.
- Usar nuevas dinámicas y generaciones próximas como vehículo para impartir la alfabetización mediática con el objetivo de mejorar su penetración, especialmente en los jóvenes.
- Explorar la posible aplicación de algunas de las características de las estrategias de concienciación y prevención utilizadas en otras amenazas que explotan el ciberespacio.
- Implicar a las plataformas digitales en las campañas de alfabetización mediática y desarrollar e implementar la normativa de servicios digitales en nuestro país.
- Explorar modelos de financiación del tercer sector más colaborativos, que fomenten la cooperación entre organización del sector, así como con la Administración Pública, y permitan generar un mayor impacto de las iniciativas.
- Extender las convocatorias de forma que incluyan múltiples dominios y no se centren solo en un colectivo. Avanzar igualmente en los mecanismos que permitan medir el impacto de las iniciativas.
- Trabajar de forma conjunta, articulada y sostenida, entre las organizaciones de la sociedad civil y los representantes de los medios de comunicación social; en un decálogo de orientaciones que sirvan para impulsar los valores democráticos y del Estado de Derecho, así como la cultura de promoción de la seguridad propia y colectiva con enfoque humanista, respecto de las informaciones publicadas en los medios de comunicación social.

Panel de discusión sobre aspectos legales

Reto 1: encuadre penal

En la práctica jurisprudencial, el fenómeno del uso de las mentiras o la desinformación para provocar el odio contra determinados colectivos tiene un difícil encaje en el artículo

510 CP. El primer apartado del mismo (art. 510.1.a)) recoge un delito de incitación, por lo que su encaje puede ser cuestionable, ya que en la difusión maliciosa de contenidos falsos no suele haber actos de incitación, fomento o promoción que exige el citado precepto. El segundo apartado del artículo (art. 510.2.a), que protege la dignidad de las personas contra la humillación, el menosprecio o el descrédito por motivos discriminatorios, podría parecer más adecuado. Pero el problema es que éste se concibe como un delito de resultado (véase Sentencia del Tribunal Supremo 473/2022, de 4 de mayo), por lo que en la práctica se exige acreditar la lesión la dignidad de una persona o un colectivo, y ello resulta en ocasiones desde el punto de vista probatorio de muy difícil acreditación, constituyendo un obstáculo sustantivo y procesal para la aplicación del precepto para los supuestos de desinformación deliberada de contenidos falsos que desacreditan a un colectivo.

De ahí que su uso para casos de desinformación haya dado resultados insuficientes.

Se reflexiona sobre la conveniencia de contar con un tipo penal en el que no sea necesario acreditar la lesión de la dignidad.

Reto 2: régimen punitivo

Es una apreciación general que la pena de prisión de uno a cuatro años prevista por el artículo 510 CP desincentiva la aplicación judicial del mismo, por ser percibida como muy grave o incluso desproporcionada. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (como la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, ECRI) es firme en su jurisprudencia en cuanto que la respuesta penal a los excesos de la libertad de expresión debe ser excepcional, reservado a los supuestos más graves, pues puede generar en el ejercicio del mencionado derecho fundamental un efecto de desaliento (*chilling effect*), lo que se considera muy perjudicial para el funcionamiento de un sistema democrático.

Se reflexiona sobre la posibilidad de rebajar esta pena de prisión y restringirla a los casos más graves y excepcionales, asegurando el carácter de *última ratio* del Derecho Penal; de contemplar penas diferentes como multas, trabajos en beneficios de la comunidad relacionados con el delito cometido o desempeñar actividades en entidades y colectivos que representan a las víctimas; y de la necesidad de que los otros instrumentos asuman su papel protagónico en este escenario para que las respuestas de nuestro ordenamiento jurídico sean proporcionadas y ponderadas en la atención y protección de los diferentes derechos e intereses constitucionales en conflicto.

Reto 3: derecho administrativo sancionador

El plano del Derecho Administrativo también presenta problemas.

En coherencia con el principio de intervención mínima del Derecho Penal, existe consenso en que la respuesta penal debe reservarse para los casos más graves, mientras que el Derecho administrativo sancionador puede ofrecer mecanismos más rápidos, proporcionales y eficaces para abordar la mayoría de los casos de desinformación y discurso de odio.

Hay varias normas relevantes en la materia, a saber: la Ley 15/2022, *de igualdad de trato y no discriminación*; la Ley 4/2023, de 28 de febrero, *para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI*, la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática, así como las distintas leyes autonómicas en la materia, con su propio régimen sancionador. Ley 19/2007, de 11 de julio, *contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte*. Por último, es esencial lo previsto por Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de octubre de 2022 *relativo a un mercado único de servicios digitales*, conocido como Reglamento de servicios digitales (DSA). Pero algunas de estas normas en estos momentos están pendientes de su implementación y desarrollo.

En primer lugar, el régimen sancionador de la Ley 15/2022 se formula de manera amplia e imprecisa, sin respetar las exigencias mínimas de tipicidad y taxatividad sancionadora, y provoca inseguridad jurídica. Además, se interpreta y aplica de forma dispar en las diferentes Comunidades Autónomas, lo que, además de aumentar la incerteza, supone un problema de igualdad.

También la aplicación del Reglamento de servicios digitales en nuestro país está siendo problemática. Si bien se ha designado a la Comisión Nacional para los Mercados y la Competencia (CNMC) como Coordinador de Servicios Digitales para supervisar el cumplimiento del Reglamento por parte de las plataformas digitales, la ausencia en estos momentos de una ley que le otorgue formalmente las atribuciones, recursos y presupuesto necesarios, le ha impedido ejercer plenamente las competencias que el Reglamento le confiere.

Al escenario descrito se suma la dificultad de detección de publicaciones digitales con discursos de odio o falaces tendientes a desinformar, pues de acuerdo al art. 8 del Reglamento de Servicios Digitales, los proveedores de servicios de intermediación no están obligados a realizar una supervisión activa de los contenidos que transmiten o almacenan, dificultando que la autoridad pueda detectar la totalidad de publicaciones de discursos de odio o falaces tendientes a desinformar.

En consecuencia, mientras no se habilite legalmente a la CNMC para cumplir con dichas funciones - entre ellas la certificación de alertadores fiables o la supervisión del cumplimiento por parte de los prestadores de servicios-, la aplicación del sistema de gobernanza previsto por la DSA será ineficiente.

El protagonismo que en este ámbito han alcanzado las plataformas digitales ha de tenerse en cuenta para una regulación realista. Son ellas los principales medios de difusión de los bulos, y al mismo tiempo los principales agentes para su detección y retirada, con todos los riesgos que supone que dichas empresas se conviertan, en la práctica, en "jueces" de la libertad de expresión.

Son necesarios más recursos para poder someter a dichas plataformas al Derecho, en particular, al Derecho Administrativo.

Recomendaciones

Las siguientes recomendaciones se listan más como un índice de temas sobre los que seguir reflexionando y profundizando que como conclusiones abordables y realizables en la actualidad. En consecuencia, la recomendación previa a las concretas que se van a enumerar demanda continuar acotando el problema a abordar y, sobre todo, concretar la respuesta jurídica que concite un adecuado equilibrio entre el ejercicio de los derechos fundamentales por parte de la ciudadanía y permita la persecución y castigo de la violación de los mismos generando además un efecto de prevención del delito. La constitución de un grupo de expertos se considera una forma adecuada de continuar este trabajo.

Como recomendación general, se debe tener claro que la respuesta del sistema institucional y normativo debe ser integral, coherente y coordinado. De nada sirve trabajar en el diseño penal si el Derecho Administrativo sancionador uniformado no tiene posibilidades de ser aplicado, si la CNMC no tiene aún la posibilidad de utilizar sus competencias, o si el actual régimen sancionador y disperso entre las competencias de 17 Comunidades Autónomas es ineficaz.

Recomendación sobre el reto 1: encuadre penal

Se debe seguir trabajando en la conveniencia de reforma del artículo 510 CP, incluyendo un nuevo tipo penal que no exija la efectiva lesión de la dignidad y que contemple expresamente el uso de la desinformación como una forma específica de ataque contra colectivos.

Posibilidades:

- Incluirlo como un subtipo agravado del art. 510 CP (cuando afecte a una pluralidad de personas o grupo social o colectivo) y del art. 173 CP (cuando afecte a una persona a título individual).
- Incorporar la desinformación en el art. 510 CP, tanto en el apartado 1.a) como en el 2.a), como forma específica de ataque (“incluyendo el uso de información falsa”). *Recomendación sobre el reto 2: régimen punitivo.*

Se debe reflexionar sobre la conveniencia de reformar el artículo 510 CP en cuanto a la sanción que establezca: se aprecia positivo reflexionar sobre la eliminación de la pena de privación de libertad y dejar solo una pena de multa u otras penas alternativas a la pena de prisión, reservando la pena privativa de libertad para casos muy graves y excepcionales. Se concibe como un problema que de no cumplirse con la pena de multa la pena privativa de libertad sea de aplicación subsidiaria (en este sentido, véase la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos Toranzo Gómez c. España, de 20 de noviembre de 2018).

La modificación de la sanción penal de este precepto en la dirección de considerar el Derecho Penal como la *última ratio* se debe realizar necesariamente en coordinación con el resto de los instrumentos sancionadores (como el Derecho Administrativo sancionador), y de monitoreo (como la CNMC) que deben ostentar un innegable protagonismo.

Recomendación sobre el reto 3: derecho administrativo sancionador

En cuanto al Derecho Administrativo sancionador se estima que deben tomarse una serie de medidas de manera urgente:

- Reflexionar sobre la posibilidad de que haya un único régimen sancionador en todo el Estado, aplicado por una única autoridad independiente, que podría ser la Autoridad Independiente de Igualdad de Trato y No Discriminación, prevista en la Ley 15/2022.
- Reformar el régimen sancionador de la Ley 15/2022, de igualdad de trato y no discriminación, para tipificar con mayor precisión las infracciones y las sanciones. Abordar esta reforma de forma coordinada con la reforma penal.
- Dotar a la Autoridad Independiente de Igualdad de Trato y No Discriminación de los necesarios recursos humanos y materiales que permitan afrontar los desafíos que tiene encomendados legalmente.

- Aprobar una regulación que dote a la CNMC de las atribuciones y recursos necesarios para ejercer eficazmente sus competencias para desempeñar su rol de Coordinador de Servicios Digitales.

Como recomendación final, se recomienda continuar con el trabajo de discusión sobre la reforma del CP e incluir en la misma a representantes del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo para la evaluación integral de la reforma penal y administrativa.

