

Capítulo cuarto

El procedimiento de actuación contra la desinformación

Andrés Carrasco Flores

Resumen

Este texto analiza si el establecimiento de la «agenda desinformativa» en torno a la COVID-19, así como su influencia sobre la agenda institucional, han sido determinantes en la implementación del «procedimiento de actuación contra la desinformación».

Además, examina la posible injerencia del procedimiento sobre la libertad de expresión, el derecho a la información y la obligación de rendición de cuentas de la función pública; a fin de confirmar si es un programa de acción que, centrado en mitigar la animadversión hacia el Ejecutivo, contribuye a la erosión democrática.

Para alcanzar estos objetivos, ha sido esencial el diseño de una ficha de análisis de contenido a partir de la adaptación de las teorías de la *agenda setting* y de la *agenda building* al fenómeno de la desinformación *online*; así como la realización de dos entrevistas a políticos de dilatada experiencia en la formulación e implementación de políticas públicas y en la Ley de Transparencia.

De tal suerte, el lector puede comprobar que el procedimiento no responde a la denuncia mediática y política que lo define como un programa de erosión democrática; sin embargo, también puede

verificar que, paradójicamente, se encuentra en una zona gris jurídica que cuestiona su moralidad constitucional y, por ende, la calidad democrática en España.

Palabras clave

Desinformación *online*, COVID-19, agenda desinformativa, política pública, erosión democrática.

Procedure for action against disinformation

Abstract

This text analyzes whether the establishment of «disinformation agenda» around COVID-19, as well as its influence on the institutional agenda, have been decisive in the implementation of the *«procedure for action against disinformation»*.

In addition, it examines the possible interference of the procedure on freedom of expression, the right to information and the obligation of accountability of the public function; in order to confirm if it is an action program that, focused on mitigating animosity towards the Executive, contributes to democratic erosion.

To achieve these objectives, it has been essential to prepare a content analysis sheet based on the adaptation of the theories of the agenda setting and the agenda building to the phenomenon of online disinformation; as well as conducting two interviews with experienced politicians in the formulation and implementation of public policies and the Law of Transparency.

Thus, the reader can verify that the procedure does not respond to the media and political complaint that defines it as a program of democratic erosion; however, it can also verify that it is in a legal gray area that questions its constitutional morality and, therefore, the quality of democracy in Spain.

Keywords

Online disinformation, COVID-19, disinformation agenda, public policy, democratic backsliding.

Introducción

La «desinformación online en torno a la COVID-19» o «infodemia» ha acompañado a la coalición PSOE-UP desde que formó gobierno a principios de 2020, estableciendo la presunción política y mediática de que este fenómeno, de forma directa o indirecta, ha sido clave para que el Ejecutivo elabore y publique el «Procedimiento de actuación contra la desinformación».

Un programa de política pública que, aun siguiendo formalmente la estela dejada por el «Plan de acción contra la desinformación» de la Comisión Europea, podría haber adoptado el objetivo de mitigar la creciente animadversión hacia el Gobierno de España propiciada por una nueva agenda establecida en torno a la COVID-19 por el «fenómeno de la desinformación *online*».

Un propósito que podría llevar al procedimiento a vulnerar ciertas garantías institucionales democratizadoras y, en consecuencia, a favorecer la erosión democrática en España tal y como han denunciado sendas voces críticas del ámbito periodístico y político.

Para la verificación en términos de confirmación o refutación de los supuestos *ut supra*, el lector recorrerá tres caminos enlazados entre sí que tienen como situación de partida la definición de un concepto que es recurrentemente utilizado en los ámbitos político, periodístico y académico; pero del que todavía no se ha alcanzado un consenso: la «desinformación *online*».

Superado este punto de partida, el lector avanzará por el primero de los tres caminos de este viaje. Un camino que, delimitado por las teorías de la *agenda setting* y de la *agenda building*, ha sido acomodado a las peculiaridades del fenómeno de la desinformación *online* para conocer si establece una nueva agenda que influye en las demás y, de ser así, cómo se produce esta influencia y cómo debe ser analizada.

Alcanzado el punto y aparte de este pasaje, el lector iniciará su andadura por el segundo camino. Un nuevo trayecto delimitado por el enfoque de las políticas públicas, pero también por las teorías de la *agenda setting* y de la *agenda building* adaptadas al fenómeno de la desinformación *online*, con el que el lector conocerá la definición del problema público identificado en torno a la COVID-19 como tema de agenda desinformativa en España; así como el posible conflicto existente entre los beneficiarios finales y los actores públicos implicados en la formulación de esta política pública.

El último camino a recorrer, definido por las teorías de la *democratic backsliding*, la «tercera ola» de Huntington y otras teorías de la democratización, permitirá al lector conocer si la implementación del procedimiento impacta de forma negativa sobre las garantías institucionales esenciales para el mantenimiento y desarrollo de todo régimen democrático o en proceso de democratización.

Estos puntos conforman la carta de presentación del viaje hacia el conocimiento de la auténtica naturaleza del procedimiento y de su repercusión en la calidad democrática española. Una vez recibida solo queda ponerse en marcha y disfrutar de todos y cada uno de sus caminos; pero no sin antes descubrir su punto de partida. Descubrámoslo juntos.

El punto de partida: definiendo desinformación *online* e infodemia

La Real Academia de la Lengua española (RAE) define la palabra «desinformar» como la acción de «dar información intencionalmente manipulada al servicio de ciertos fines», pero también como «dar información insuficiente u omitirla»¹.

A partir de estas definiciones, se proyectan dos acepciones para el término «desinformación»: por un lado, la «acción y efecto de desinformar»; y por el otro, «la falta de información, ignorancia»². Dos proposiciones muy presentes en la corriente doctrinal que define este fenómeno como un problema nacido de la falta de veracidad (por distorsión o empobrecimiento) en torno a su lexema (información).

Dentro de esta corriente, destaca la obra de Giovanni Sartori: *Homo videns. La sociedad teledirigida*, en la cual se distingue entre «des-información», entendida esta como «una distorsión de la información: dar noticias falseadas que inducen a engaño al que las escucha»³; y «sub-información», a la que se refiere como «una información totalmente insuficiente que

¹ RAE [en línea]. (2021). *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*. [Consulta: 12 de abril de 2021]. Disponible en: <https://www.rae.es/>

² Ídem.

³ Sartori, G. [en línea]. (1997) *Homo videns. La sociedad teledirigida*. Edición n/d. Madrid, Taurus. P. 28. [Consulta: 10 de diciembre de 2020]. Disponible en: https://aphuuruaguay.files.wordpress.com/2014/06/homo_videns.pdf

empobrece demasiado la noticia que da, o bien el hecho de no informar»⁴.

Conceptualmente, Sartori se centra en la información elaborada y difundida por los medios de comunicación televisivos y, por tanto, en aquella sujeta a los «valores torales del periodismo: verdad, independencia y necesidad de minimizar el daño»⁵. Por este motivo, Sartori defiende que la manipulación que distorsiona una noticia, ya sea desinformación o subinformación, no es deliberada; sino que con frecuencia refleja una deformación profesional, lo cual la hace menos culpable, pero también más peligrosa⁶.

Al igual que Sartori, Luciano Floridi defiende que la «desinformación no tiene por qué ser necesariamente intencionada»⁷; y José Manuel Rivas Troitiño argumenta que la desinformación es una situación en la que: «por incumplimiento de las normas lingüísticas y/o profesionales, el destinatario de la información recibe un producto informativo incorrecto a consecuencia del silencio, la intencionalidad o el error de la fuente, del periodista o del emisor, o de su interrelación»⁸.

Sin embargo, ambos axiomas entran en contradicción con la primera de las dos definiciones establecidas por la RAE, según la cual, desinformar es una acción que se realiza «intencionadamente»⁹. Habida cuenta de su fin manipulador, otros autores apuntalan esta característica como un factor intrínseco al fenómeno interpretado por Sartori como una distorsión de la realidad¹⁰.

⁴ Ídem.

⁵ UNODC [en línea]. (2019). Integridad y ética de los medios de comunicación (Módulo 10). En: *Educación para la Justicia. Serie de Módulos Universitarios*. P. 5. [Consulta: 1 de enero de 2021]. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/e4j/IntegrityEthics/MODULE_10_-_Media_Integrity_and_Ethics_-_Spanish.pdf

⁶ Sartori, G. [en línea]. *Op. cit.*

⁷ Floridi, L. [en línea]. (1996). Brave.net.World: The Internet as a Disinformation Superhighway? *Electronic Library*, 14, p. 2. [Consulta: 24 de diciembre de 2020]. Disponible en: <http://www.philosophyofinformation.net/wp-content/uploads/sites/67/2014/05/bnw.pdf>

⁸ Rivas Troitiño, J. M. [en línea]. (1995). Desinformación: revisión de su significado. Del engaño a la falta de rigor. *Estudios sobre el mensaje periodístico*, 2, p. 78. [Consulta: 24 de diciembre de 2020]. Disponible en: <https://revistas.ucm.es/index.php/ESMP/article/view/ESMP9595110075A/13103>

⁹ RAE. *Op. cit.*

¹⁰ Fraguas de Pablo, M.^a (1985). *Teoría de la desinformación*. 1.^a edición. Madrid, Alhambra.

En este sentido, Don Fallis establece que:

«aunque ciertamente tenemos que preocuparnos por cualquier tipo de contenido semántico defectuoso, esta explicación de la desinformación [intencionada o no] parece ser demasiado amplio. Es decir, hay ejemplos de contenido semántico, que cuenta como desinformación, pero que no son desinformación. La mayoría de los investigadores toman el término desinformación para seleccionar, específicamente, contenido semántico que sea intencionalmente engañoso»¹¹.

A partir de este presupuesto, el mismo autor distingue entre «contenido semántico que es accidentalmente defectuoso [mala información] y contenido semántico que se pretende que sea defectuoso [desinformación]»¹². De este modo, a diferencia de Sartoris, Fallis considera que todo contenido semántico defectuoso es desinformación siempre y cuando sea intencionadamente engañoso.

Sin embargo, ¿a qué se refiere cuando dice que el contenido debe ser engañoso?

Paradójicamente, Sartoris da parte de la respuesta a esta pregunta en la medida que incluye el adjetivo «falseadas» como una de las características de las noticias que conforma la desinformación. Igualmente, la inclusión en la *Gran Enciclopedia Soviética* en 1952 del vocablo soviético *desinformatzia* como la propagación de informaciones falsas para crear confusión en la opinión pública¹³, transmite la necesidad de que el contenido desinformativo sea falso.

No obstante, si volvemos a su lexema (información), el ordenamiento jurídico español y, en concreto, su Carta Magna¹⁴, prefiere valorar la información en términos de «verdad»¹⁵. Empero,

Fallis, D. [en línea]. (2011). Floridi on Disinformation. *Etica & Politica / Ethics & Politics*, XIII (2), pp. 201-214. [Consulta: 23 de enero de 2021]. Disponible en: https://www.openstarts.units.it/bitstream/10077/5802/1/Fallis_E%26P_XIII_2011_2.pdf

¹¹ Ibídem, p. 204.

¹² Ídem.

¹³ Jacquard, R. (1988). *La desinformación: una manipulación del poder*. 1.ª edición. Madrid, Espasa-Calpe.

¹⁴ El artículo 20.1.d de la Constitución española reconoce y protege el derecho a «comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades».

¹⁵ España [en línea]. (1978). Constitución española. *Boletín Oficial del Estado (BOE) número 311, de 29 de diciembre de 1978*. [Consulta: 7 de abril de 2021]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>

este es un concepto cuanto menos controvertido en la medida que tantas acepciones son posibles como teorías asociadas a la verdad existen.

En el ámbito filosófico, muchas son las que han intentado dar solución a la cuestión planteada. Sin embargo, la «teoría de la verdad como consenso»¹⁶ parece ser la que mejor se ajusta a las dinámicas que Internet y las *social media*¹⁷ han configurado a raíz de «fomentar las burbujas de opinión homogéneas [y de] reforzar las posiciones hostiles»¹⁸ en «un entorno en el que una persona se encuentra solo con creencias u opiniones que coinciden con las propias, por lo que sus puntos de vista existentes se refuerzan y no se consideran ideas alternativas»¹⁹. En base a lo anterior, cabe significar que, según esta teoría, «verdadero es en principio un enunciado para un usuario cuando cree que cualquier otro sujeto racional estaría dispuesto a asignar el mismo predicado al sujeto»²⁰.

En consecuencia, una «mala información» (*misinformation*) será considerada verdadera si, ajenos a su falsedad y, por ende, sin intencionalidad, se genera y difunde a una audiencia que la recibe y retransmite como cierta.

El problema se agrava cuando, de forma intencionada, conscientes de su falsedad y a fin de «incrementar la susceptibilidad de la población a narrativas polarizadoras basadas en identidades de grupo [y] erosionar la confianza y el compromiso de la sociedad con la democracia»²¹, se crea y difunde una información a una

¹⁶ Jürgen Habermas (1989) y Karl-Otto Apel (1991) son sus máximos exponentes.

¹⁷ También conocidos como redes sociales digitales, en contraposición a los *mass media* o medios de comunicación tradicionales.

¹⁸ Ojeda Copa, A. [en línea]. (2019). Cámaras de eco y desinformación: efectos amplificadores de las redes digitales en la polarización social de 2019. En: Mayorga, F. (coord.). (2020). *Crisis y cambio político en Bolivia. Octubre y noviembre de 2019: la democracia en encrucijada*. La Paz, CESU, OXFAM. [Consulta: 2 de enero de 2021]. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/342276306_Camaras_de_eco_y_desinformacion_Efectos_amplificadores_de_las_redes_digitales_en_la_polarizacion_social_de_2019

¹⁹ Oxford [en línea]. (2019). *Oxford Learner's Dictionary: definición de echo chamber*. [Consulta: 20 de noviembre de 2020]. Disponible en: <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/echo-chamber?q=echo+chamber>

²⁰ Apel, K.-O. [en línea]. (1991). *Teoría de la verdad y ética del discurso*. 1.ª edición. Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica, S. A. P. 24. [Consulta: 10 de noviembre de 2020]. Disponible en: http://ftcritica.unam.mx/textos/lp06s12_Apel_K-O_Falibilismo_teor%C3%ADa_consensual.pdf

²¹ Torres Soriano, M. R. [en línea]. (2020). Democracia vs Desinformación: propuestas para la protección de las sociedades abiertas. *Centro de Estudios Andaluces*, 87,

determinada audiencia que la aceptará y, posiblemente, redistribuirá como verdadera.

Por último, cabe señalar que «existen indicios claros de que actividades desinformativas se pueden documentar en textos extremadamente antiguos, lo que nos puede estar hablando de una práctica tan antigua como la propia organización social»²².

Precisamente, sobre la base de este presupuesto, se puede afirmar que el fenómeno de la desinformación *online* no es algo nuevo. Sin embargo, lo que sí es nuevo es el medio a través del cual difunde sus contenidos semánticos e informativos (no verdaderos) para crear confusión en la opinión pública.

Así, de un tiempo a esta parte, la mayor revolución del fenómeno tuvo lugar con el empleo de los medios de comunicación social tradicionales o *mass media*²³.

Ahora, las nuevas tecnologías de la información surgidas en Internet o *social media* han desplazado a los *mass media* favoreciendo un panorama informativo en el que los contenidos generados por los profesionales de la información conviven con aquellos producidos por cualquier otro usuario²⁴.

En base a los presupuestos y teorías arriba referenciadas, el término «desinformación *online*»²⁵ es definido como:

«El contenido semántico e informativo intencionalmente engañoso, ora sea por su distorsión ora sea por su empobre-

p. 7. [Consulta: 4 de enero de 2021]. Disponible en: <https://www.centrodeestudio-sandaluces.es/publicaciones/n-87-democracia-vs-desinformacion-propuestas-para-la-proteccion-de-las-sociedades-abiertas>

²² romero rodríguez, L. [en línea]. (2013). Hacia un estado de la cuestión de las investigaciones sobre desinformación/misinforación. *Correspondencia y análisis*, 3, p. 334. [Consulta: 12 de diciembre de 2020]. Disponible en: <file:///C:/Users/DGGC/Downloads/Dialnet-HaciaUnEstadoDeLaCuestionDeLasInvestigacionesSobre-4739767.pdf>

²³ Izquierdo Vozmediano, M. [en línea]. (2010). El periodista y sus fuentes. Información y cambios tecnológicos en la prensa escrita. *Revista riojana de ciencias sociales y humanidades*, 159 (2.ª semana), p. 358. [Consulta: 8 de marzo de 2021]. Disponible en: <file:///C:/Users/DGGC/Downloads/Dialnet-PeriodistasYPeriodismoAnteLosCambiosTecnologicos-3417282.pdf>

²⁴ Van Dijck, J. [en línea]. (2009). Users like you? Theorizing agency in user-generated content. *Media, culture & society*, 31 (1), pp. 41-58. [Consulta: 8 de marzo de 2021]. Disponible en: <https://bit.ly/2FU97Ph>

²⁵ Este término es sinónimo de «desinformación en Internet» o «desinformación en redes sociales digitales». Sin embargo, no debe ser confundido con el concepto de «agenda desinformativa», ni con el de «fenómeno de la desinformación *online*», el cual engloba a todos los conceptos anteriores.

cimiento, que es difundido por cualquier tipo de usuario a través de Internet, empleando las nuevas tecnologías de la información, para llegar a una audiencia polarizada que la recibirá y aceptará como verdadera, a fin de incrementar su susceptibilidad a narrativas polarizadoras basadas en su identidad de grupo y/o erosionar su confianza y su compromiso con la democracia»²⁶.

Sin embargo, en torno a este concepto se ha sumado el de la pandemia derivada de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) dando lugar a un nuevo tipo de sobreexposición de contenidos semánticos e informativos engañosos.

La Organización Mundial de la Salud otorga a esta variante de la desinformación *online* el calificativo «infodemia» y lo desarrolla como «una sobreabundancia de información, en línea o en otros formatos, e incluye los intentos deliberados por difundir información errónea para socavar la respuesta de salud pública y promover otros intereses de determinados grupos o personas»²⁷.

Teniendo en cuenta esta puntualización, así como la definición planteada para la desinformación en Internet, la infodemia es definida como:

Desinformación online en torno a la COVID-19 que, además de los objetivos genéricos asociados a este fenómeno, incluye el de socavar la respuesta a la salud pública.

Ambos tipos de contenidos forman parte de un fenómeno que podría establecer una agenda con influencia en las tradicionales agendas mediática, pública y política. Sobre la base de este presupuesto teórico, construido en analogía con la demostrada influencia de la agenda establecida por los medios de comunicación social, se inicia el primer camino a recorrer.

²⁶ Para la construcción de esta definición se han empleado citas textuales, así como términos conceptuales, de otros autores que han sido debidamente referenciadas a lo largo del texto que le precede, motiva y justifica.

²⁷ Organización Mundial de la Salud [en línea]. (23 de septiembre de 2020). *Gestión de la infodemia sobre la COVID-19: promover comportamientos saludables y mitigar los daños derivados de la información incorrecta y falsa*. [Consulta: 17 de abril de 2021]. Disponible en: <https://www.who.int/es/news/item/23-09-2020-managing-the-covid-19-infodemic-promoting-healthy-behaviours-and-mitigating-the-harm-from-misinformation-and-disinformation>

Primer camino del viaje: descubriendo la agenda desinformativa

En el capítulo introductorio del libro *Desinformación: poder y manipulación en la era digital*, Manuel Torres Soriano expone sobre el fenómeno de la desinformación *online* que:

«cuando se desprenden los matices [argumentos convincentes o *frames*²⁸] de cualquier cuestión [tema o *issue*], resulta inevitable que la gente deba posicionarse en términos binarios: a favor o en contra. Estas manipulaciones [desinformación] no tienen la capacidad para crear nuevas brechas dentro de la sociedad, pero sí la tienen para extender y radicalizar las ya existentes»²⁹.

Del contenido de este párrafo se desprende que los elementos que integran la agenda mediática según la teoría de la *agenda setting* (temas y argumentos convincentes), no solo forman parte del fenómeno desinformativo *online*, sino que contribuyen a que tenga influencia sobre las agendas establecidas en torno a valores y tendencias políticas e ideológicas claramente polarizadas.

Este argumento constituye la base teórica sobre la que pivota la presunción de que, del mismo modo que los medios de comunicación profesionales conforman una agenda mediática a través de la cual comunican la importancia relativa de varios temas (*agenda setting*)³⁰ e influyen en las agendas políticas y públicas (*agenda building*)³¹; el fenómeno de la desinformación *online* establece una nueva agenda o «agenda desinformativa» en el que la infodemia, en particular, y la desinformación *online*, en general, podrían ser los vectores que materializan su influencia sobre el resto de agendas en el nuevo sistema social configurado por las *social media*³².

²⁸ Según McCombs y Valenzuela (2007), los argumentos convincentes, atributos sobresalientes o *frames* son las características y rasgos que definen un tema, *issue* u objeto, y por ende, su naturaleza conflictiva.

²⁹ Torres Soriano, M. (2019). *Desinformación: poder y manipulación en la era digital*. 1.ª edición. Madrid, Editorial Comares. P. 11.

³⁰ McCombs, M. y Shaw, D. [en línea]. (1972). The agenda-setting function of mass media. *The Public Opinion Quarterly*, 36 (2), pp. 176-187. [Consulta: 10 de noviembre de 2020]. Disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/209410047>

³¹ Rogers, E. y Dearing, J. [en línea]. (1988). Agenda-Setting Research: Where Has It Been, Where Is It Going? *Communication Yearbook*, 11, p. 556. [Consulta: 2 de enero de 2021]. Disponible en: https://www.researchgate.net/profile/James_Dearing2/publication/263809220_Agenda-Setting_Research_Where_Has_It_Been_Where_Is_It_Going/links/57e57ee308ae9e5e45501564/Agenda-Setting-Research-Where-Has-It-Been-Where-Is-It-Going.pdf?origin=publication_detail

³² La influencia es una relación que se establece entre las agendas.

En base a este supuesto teórico, se abre la posibilidad de realizar un trabajo seminal que verifique si los extremos presentados en el párrafo anterior pueden ser confirmados y explicados a través de la teoría de la *agenda setting* y de la *agenda building*.

Para tal fin, es necesario determinar las similitudes y diferencias existentes entre el proceso de establecimiento de la agenda mediática por los medios de comunicación social profesionales y de aquel otro que, por analogía y en base a las características del fenómeno de la desinformación *online*, se debería materializar para el establecimiento de una cuarta agenda o «agenda desinformativa».

Mientras que los medios de comunicación social definen una agenda capaz de influir en la agenda pública fijando el tema sobre el qué (primer nivel de *agenda setting*) y el cómo pensar (segundo nivel de *agenda setting*); el fenómeno de la desinformación *online* establecería otra capaz de potenciar la susceptibilidad de la audiencia objetivo a las narrativas polarizadas basadas en su identidad de grupo y/o erosionar su compromiso con la democracia³³. ¿Pero cómo lo consigue?

La respuesta se encuentra en la propia «naturaleza conflictiva de un tema»³⁴ que, configurada por los argumentos convincentes que orbitan alrededor del *issue*, otorga a la agenda desinformativa el poder para influir en la «formación de la opinión pública libre»³⁵, mediante la prelación y transmisión jerarquizada de aquellos *frames* que, alineados con los encuadres de la realidad que las audiencias objetivo comparten sobre el tema, tienen la capacidad de «alimentar debates y confrontaciones políticas ya instaladas y que polarizan una sociedad»³⁶.

Por este motivo, mientras los argumentos convincentes del *issue* sobre el que se establece la agenda mediática solo cumplen una labor alineadora del «tema de agenda» con las opiniones y creencias de

³³ Finalidades perseguidas por el fenómeno de la desinformación *online*.

³⁴ Dorantes, G. [en línea]. (2008). La construcción de la agenda de poder. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, L (204), p. 79. [Consulta: 2 de enero de 2021]. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/421/42112044006.pdf>

³⁵ García Sanz, R. M.^a [en línea]. (2019). La difícil relación del instituto de la opinión pública y los procesos de comunicación pública en internet: la desinformación desafiando las garantías constitucionales. *Revista de Derecho Político*, 106. UNED. P. 79. [Consulta: 12 de enero de 2021]. Disponible en: <http://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/download/26148/20722>

³⁶ CCN [en línea]. (2019). *Desinformación en el ciberespacio*. Madrid, CCN-CERT BP/13. P. 18. [Consulta: 12 de enero de 2021]. Disponible en: <https://www.ccn-cert.cni.es/informes/informes-ccn-cert-publicos/3552-ccn-cert-bp-13-desinformacion-en-el-ciberespacio-1.html>

las audiencias objetivo con el fin de establecer «las cuestiones que van a formar parte de las agendas»³⁷; los atributos sobresalientes del «tema de agenda desinformativa» relegan a un segundo plano «la transferencia de la importancia de los [temas] desde los medios hacia el público»³⁸, en pos de aumentar la polarización y/o la desconfianza ya instaladas alrededor del *issue* en una audiencia objetivo.

De este modo, si el tema «viene a ocupar la columna vertebral de la teoría [de la *agenda setting*]»³⁹; los argumentos convincentes del tema de agenda desinformativa —alineados con las polarizadas tendencias ideológicas y políticas sobre un tema en torno al que se reúne una audiencia objetivo (agenda)— son el eje central sobre el que pivota la adaptación teórica de la *agenda setting* al fenómeno de la desinformación *online*.

Una vez establecida la importancia de los argumentos convincentes en el contexto del fenómeno de la desinformación *online* no se debe caer en el error de denostar el valor que la «relevancia» y el «tipo» de tema tiene sobre uno de los factores que intermedian entre los medios de comunicación y sus efectos en la audiencia: la «necesidad de orientación»⁴⁰.

Esta necesidad es una condición contingente que emana de la curiosidad innata de los individuos sobre el mundo que les rodea y que es satisfecha por los medios de comunicación cuando transmiten la «relevancia del tema».

Factor que se define fijando «la “frecuencia” con la que los temas son incluidos en la agenda mediática y la “jerarquía” que estos obtienen (visibilidad)»⁴¹, influyendo así en el qué pensar (*relevancia noticiosa o mediática*); y delimitando su naturaleza conflictiva mediante la categorización y tipificación de sus argumentos convincentes, influyendo así en el cómo pensar (*relevancia informativa*).

³⁷ Rodríguez Díaz, R. [en línea]. (2004). Teoría de la agenda-setting: aplicación a la enseñanza universitaria. *Observatorio europeo de Tendencias Sociales*, 158, p. 29. [Consulta: 4 de enero de 2021]. Disponible en: <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/2297>

³⁸ *Ibidem*, p: 37.

³⁹ *Ibidem*, p: 37.

⁴⁰ Condición que emana de la curiosidad innata de los individuos sobre el mundo que les rodea, y que es satisfecha por los medios de comunicación cuando transmiten la *relevancia del tema*.

⁴¹ Zunino, E. [en línea]. (2018). Agenda Setting: cincuenta años de investigación en comunicación. *Intersecciones en Comunicación*, 12, p. 197. [Consulta: 8 de noviembre de 2020]. Disponible en: https://www.soc.unicen.edu.ar/images/editorial/intercom12/10_zunino.pdf

Pero la relevancia del tema (noticiosa, informativa, e incluso ambas), aunque necesaria, no es suficiente para determinar esta condición contingente. En consecuencia, existe otro factor concluyente a tener en cuenta y que es definido por el tipo de tema que se transmite: la incertidumbre.

Así, se pueden distinguir entre *temas experienciales (obstrusives issues)*, temas familiares o cercanos que generan una incertidumbre baja en la audiencia; y los *temas no experienciales (unobstrusives issues)*, temas desconocidos o alejados de la vida cotidiana que generan una alta incertidumbre y sobre los que las audiencias sienten especial atracción⁴².

Ambos factores se combinan entre sí modulando la necesidad de orientación. Así, en la medida que la relevancia del tema es baja, la necesidad de orientación carece de importancia; o lo que es lo mismo, la atención que la audiencia pueda prestar sobre la nueva agenda desinformativa, y los efectos de esta sobre la agenda pública, no tendrán relevancia.

Sin embargo, cuando la relevancia del tema es alta, sí que entra en juego el nivel de incertidumbre que los individuos tienen sobre ese asunto y, por ende, también la necesidad de orientación.

Por consiguiente, el fenómeno de la desinformación *online* buscará siempre generar una alta necesidad de orientación para atraer la atención de la audiencia y provocar efectos sobre la agenda pública con «el firme propósito de ejercer algún tipo de influencia y control sobre sus receptores para que actúen conforme a sus deseos»⁴³.

Para ello, el tema de agenda desinformativa se configurará principalmente como *no experiencial (unobstrusive issue)*, habida cuenta de que estos objetos desconocidos o alejados de la vida cotidiana generan una alta incertidumbre en las audiencias objetivo y, por ende, alimentan su curiosidad innata. Curiosidad que debe ser satisfecha mediante aquellos argumentos convincentes del tema que están alineados con sus valores e ideología.

De tal suerte, el tema de agenda desinformativa pasa a ser un atractivo envoltorio de los atributos sobresalientes que, en definitiva, son los elementos con los que las audiencias encaran la realidad social.

⁴² Ibídem, p. 196.

⁴³ Rodríguez Andrés, R. [en línea]. (2017). Fundamentos del concepto de desinformación como práctica manipuladora en la comunicación política y las relaciones internacionales. *Historia y Comunicación Social*, 23 (1), p. 235. [Consulta: 12 de enero de 2021]. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.5209/HICS.59843>

Por este motivo, mientras que las relevancias noticiosa e informativa del tema son esenciales en la agenda mediática para definir el qué y el cómo tienen que pensar sus receptores; la relevancia noticiosa de los atributos sobresalientes es clave en la agenda desinformativa para definir la prelación de proyección de estos *frames* en base a los encuadres de la realidad que las audiencias objetivo comparten sobre el tema de agenda desinformativa y, por ende, para alimentar su polarización social y desconfianza.

Así, el fenómeno de la desinformación *online* redefine la relevancia noticiosa fijando no solo la frecuencia y la jerarquía de los temas o *issues*; sino también la de los argumentos convincentes que, en definitiva, son los elementos que tienen la capacidad para ejercer algún tipo de influencia y control sobre la audiencia objetivo.

Para poder determinar la relevancia noticiosa de los temas y/o sus argumentos convincentes se ha partido de la ficha diseñada por Coromina y Padilla (2020) «para el análisis de unidades desinformativas»⁴⁴.

Aunque esta tabla (antes de su adaptación) no contempla la frecuencia con la que los temas y/o sus *frames* son incluidos en la campaña desinformativa, sí incluye en cambio una serie de descriptores que determinan los aspectos jerárquicos que podrían definir su relevancia noticiosa: autoridad atribuida, veracidad de la fuente, autoridad y formato.

De este modo, si la jerarquía de los temas viene establecida en la tradicional agenda mediática a través de su visibilidad en base a la ubicación, tamaño y disposición dentro del contenido informativo⁴⁵; en la agenda desinformativa viene establecida por la autoridad atribuida, la veracidad de la fuente, la autoridad y el formato con el que se presenta tanto el tema como los argumentos convincentes de este.

Por otro lado, la tabla de Coromina y Padilla también peca de no tener en cuenta el análisis de la relevancia informativa del tema, lo que conlleva al desconocimiento de las categorías y tipologías

⁴⁴ Coromina, Ó. y Padilla, A. [en línea]. (2020). Análisis de las desinformaciones del referéndum del 1 de octubre detectadas por Maldito Bulo. *Quaderns del CAC*, 44(XXI), p. 20. [Consulta: 2 de enero de 2021]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6536738>

⁴⁵ Amadeo, B. [en línea]. (2008). Framing: modelo para armar. En: Baquerín de Riccitelli, M. T. *Los medios ¿aliados o enemigos del público?* Pp. 183-281. [Consulta: 28 de diciembre de 2020]. Disponible en: https://www.academia.edu/4298517/Framing_Modelo_para_armar

de sus argumentos convincentes y, por ende, a la imposibilidad de determinar la relevancia noticiosa de estos *frames*.

Como solución se acude al trabajo de Sádaba y Rodríguez⁴⁶ para el análisis de la relevancia informativa de las noticias difundidas por los medios de comunicación social tradicionales que, a su vez, toma como base la propuesta de categorías de *frames* de Neuman, Just y Cringler y de Iyengar y Simon⁴⁷.

No obstante, si la eficacia de la agenda desinformativa radica en la adecuada inclusión de un tema de agenda y en la apropiada prelación de los argumentos convincentes; el trabajo de Sádaba y Rodríguez debe ser reconfigurado para cada tema de agenda con la adaptación de las categorías y tipologías de *frames* de la agenda mediática a los encuadres de la realidad que las audiencias objetivo comparten en torno al *issue*.

Por último, a diferencia de las noticias elaboradas por la agenda mediática, el contenido generado por la desinformación *online* no está «sometido a reglas de responsabilidad editorial y [no tiene] el filtro de las convenciones profesionales institucionalizadas»⁴⁸.

ELEMENTOS DIFERENCIALES	Agenda Mediática	Agenda Desinformativa
Efectos en la audiencia objetivo	Orientación sobre qué y cómo pensar	Potenciación de la polarización social y la desconfianza en la democracia, la autoridad y/o el conocimiento experto
Tipo de tema	Experiencial o no experiencial	Preferentemente NO experiencial
Relevancia del tema	Noticiosa e informativa	Noticiosa e Informativa
Relevancia <i>frames</i>		Noticiosa
Determinación jerarquía de los temas	Visibilidad de la noticia	Autoridad atribuida, veracidad de la fuente, autoridad y formato.

⁴⁶ Sádaba, T. Y Rodríguez Virgili, J. [en línea]. (2007). La construcción de la agenda de los medios. El debate del estatut en la prensa española. *Red de Revistas Científicas de América Latina, El Caribe, España y Portugal*, 16, p. 195. [Consulta: 29 de diciembre de 2020]. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/168/16801610.pdf>

⁴⁷ Tipifican cinco *frames* susceptibles de aparecer en cualquier noticia: conflicto, interés humano, consecuencias económicas, juicio moral y atribución de responsabilidad.

⁴⁸ Prado, E. [en línea]. (2018). Prólogo: Fake News, algoritmos y burbujas informativas. *Quaderns del CAC*, XXI, p. 3. [Consulta: 2 de enero de 2021]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6536738>

ELEMENTOS DIFERENCIALES	Agenda Mediática	Agenda Desinformativa
Determinación jerarquía de los frames		Autoridad atribuida, veracidad de la fuente, autoridad y formato.
Categorías de <i>frames</i>	Conflicto, interés humano, consecuencias económicas, juicio moral y atribución de responsabilidad.	Adaptadas a los encuadres de la realidad que las audiencias objetivo comparten en torno al tema.
Contenido	Sometido a las reglas de responsabilidad editorial y filtro profesional	Carece de reglas de responsabilidad editorial o filtro.
Contribución principal a la conformación de la agenda pública	Incorporación de temas	Incorporación de atributos sobresalientes que potencian las opiniones y creencias de la audiencia objetivo

Tabla 1. Diferencias entre la agenda mediática y la agenda desinformativa.
Fuente: elaboración propia

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se concluye que el fenómeno de la desinformación *online* establece una nueva agenda en el complejo sistema social configurado por las redes sociales digitales que tiene la capacidad de influir en la conformación de la agenda pública con el fin último de alimentar las polarizadas posturas políticas instaladas en la audiencia objetivo.

Sin embargo, aunque la adaptación de la teoría de la *agenda setting* al fenómeno de la desinformación *online* haya sido un proceso necesario para confirmar la existencia de la cuarta agenda y establecer sus características; no es suficiente para determinar cómo puede influir en la agenda política. Por este motivo, la aplicación de la *agenda building* a este fenómeno debe ser definida previamente.

Según Rogers y Dearing (1988), la influencia directa de la agenda mediática en la fijación de la agenda política está condicionada, de forma necesaria, a la búsqueda, selección y fijación por parte de los medios de comunicación de temas no experienciales.

Por analogía, la influencia directa de la agenda desinformativa en la agenda política pasaría por la elección de temas no experienciales y la consideración de la *agenda building* como la cuarta o última fase del proceso de *agenda setting*⁴⁹.

⁴⁹ La primera fase daría lugar a las conclusiones alcanzadas tras la investigación de Chapel Hill llevada a cabo por McCombs y Shaw; la segunda fase conformaría la intro-

No obstante, en el marco del proceso de «establecimiento de agenda múltiple»⁵⁰ definido por Rogers y Dearing⁵¹, la agenda desinformativa también puede intentar que «sus engaños⁵² sean difundidos por los medios de comunicación, que se convierten así, y de forma casi siempre involuntaria, en el vehículo o soporte para propagar su mensaje»⁵³.

Por este motivo, a pesar de la importancia dada hasta el momento a los temas no experienciales, cabe significar de nuevo que lo importante para la agenda desinformativa no es tanto el tema en sí, como la transmisión de sus argumentos convincentes.

Atributos del tema de agenda que—como se ha referido de forma más general— son identificados y seleccionados a partir de «[...] aquellas conversaciones digitales que resultan más polémicas o causan mayor confrontación en el debate público»⁵⁴, así como de las «vulnerabilidades sociales y políticas reales y espontáneas que se están produciendo en el debate público de un Estado para después centrarse en aumentar y polarizar ese debate»⁵⁵.

Por este motivo, se puede afirmar que la agenda desinformativa no solo influye en las demás, sino que bebe de ellas a fin de identificar aquellos argumentos convincentes que, adecuadamente difundidos bajo la cobertura de un tema (preferentemente no experiencial) que empiece a tener eco en Internet, tienen la capacidad de reforzar el encuadre sobre la realidad de las audiencias objetivo y, por ende, su polarización.

Precisamente, es la agenda desinformativa, y no la desinformación *online*, en general, ni la infodemia, en particular, la que tiene

ducción a las condiciones contingentes; y la tercera fase abriría paso al segundo nivel de la *agenda setting* o *attribute agenda setting*.

⁵⁰ Influencia cíclica entre las agendas tradicionales o influencia directa de la agenda mediática en la agenda pública, de esta sobre la agenda política y, de esta última a su vez, sobre la agenda mediática.

⁵¹ Rogers, E. M. y Dearing, J. W. [en línea]. (1988). Agenda-Setting Research: Where Has It Been, Where Is It Going? *Communication Yearbook*, 11, p. 557. [Consulta: 2 de enero de 2021]. Disponible en: https://www.researchgate.net/profile/James_Dearing2/publication/263809220_Agenda-Setting_Research_Where_Has_It_Been_Where_Is_It_Going/links/57e57ee308ae9e5e45501564/Agenda-Setting-Research-Where-Has-It-Been-Where-Is-It-Going.pdf?origin=publication_detail

⁵² Según la adaptación de la teoría de la *agenda setting* adaptada a la agenda desinformativa, estos engaños harían referencia a los argumentos convincentes que orbitan entorno al tema de agenda desinformativa.

⁵³ Rodríguez Andrés, R. [en línea]. *Op. cit.*, p. 241.

⁵⁴ CCN [en línea]. *Op. cit.*, p. 16.

⁵⁵ *Ibídem*, p. 6.

influencia sobre el resto de agendas. En consecuencia, no se puede hablar de la influencia de la infodemia sobre alguna de las tradicionales agendas; sino de la influencia de la agenda desinformativa tras definir el tema de la COVID-19 como un tema de agenda.

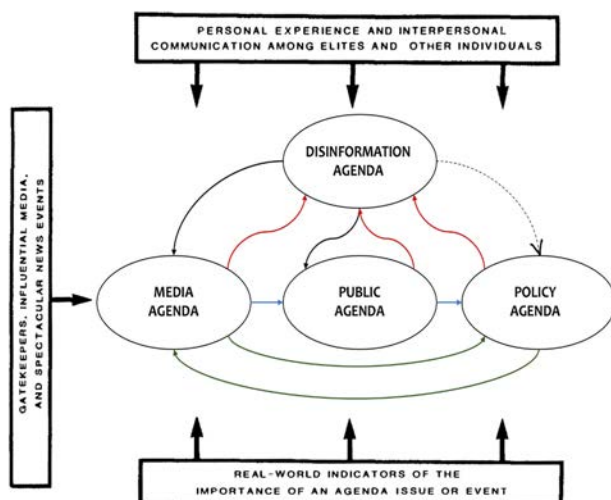


Gráfico 1. Influencias en el establecimiento de las agendas. Fuente: elaboración propia a partir del modelo de Rogers y Dearing, 1998

En base a lo anteriormente expuesto, el gráfico 1 representa la adaptación del «establecimiento de agenda múltiple»⁵⁷ definida por Rogers y Dearing (1988)⁵⁸ tras ampliar el número de agendas a cuatro y representar la influencia activa y pasiva de la cuarta agenda o agenda desinformativa respecto de las demás.

Una vez determinada la naturaleza e influencia de la agenda desinformativa, es el momento de iniciar su análisis tras la incorporación de la COVID-19 como tema de agenda desinformativa; un tema claramente no experiencial habida cuenta del desconocimiento existente, todavía a día de hoy, en torno al COVID-19 y sus efectos.

Este análisis permitirá conocer el empleo de la infodemia como vector de proyección de los atributos sobresalientes que orbitan en torno a la pandemia acaecida en España, según la prelación

⁵⁶ La línea discontinua es la representación gráfica de la influencia directa de la agenda desinformativa en la agenda política cuando el tema de agenda es no experiencial.

⁵⁷ Influencia cíclica entre las agendas tradicionales o influencia directa de la agenda mediática en la agenda pública, de esta sobre la agenda política y, de esta última a su vez, sobre la agenda mediática.

⁵⁸ Rogers, E. M. y Dearing, J. W. [en línea]. *Op. cit.*

establecida por la agenda desinformativa⁵⁹; así como su influencia en la agenda política y, por ende, en el establecimiento e implementación del procedimiento.

Segundo camino del viaje: analizando el problema público por el que se implementa el procedimiento de actuación contra la desinformación

El análisis de políticas públicas es uno de los marcos analíticos predominantes en el ámbito de las Ciencias Políticas y que tiene como finalidad «determinar lo que hacen los gobiernos, por qué lo hacen y qué resultados obtienen»⁶⁰.

Desde esta perspectiva, el procedimiento puede ser definido como un «programa de política pública» o «programa de acción» que «busca definir los actores implementadores y sus responsabilidades [...] así como la cabeza de la dirección y [...] la forma de ejecución de los instrumentos de política pública seleccionados en la planeación»⁶¹.

Así, el procedimiento es una construcción técnica que, sin negar el componente político, expresa a través de sus objetivos el problema público que tiene que afrontar y define la política pública de la que nace⁶². Pero, ¿qué se entiende por política pública?

Una política pública puede ser entendida como «una concatenación de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y ocasionalmente privados —cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían—, a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo»⁶³.

Como se desprende de esta definición, la política pública se presenta como un proceso que puede dividirse en fases y etapas

⁵⁹ Ver fines en las definiciones de desinformación *online* e infodemia.

⁶⁰ Dye, T. R. (1976). *Policy Analysis. What Governments do, Why they do it, and What difference it makes*. Edición n/d. Alabama, The University of Alabama Press. P. 1.

⁶¹ Torres-Melo, J. y Santander, J. [en línea]. (2013). *Introducción a las políticas públicas. Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Edición n/d. Bogotá, IEMP ediciones. P. 63. [Consulta: 2 de enero de 2021]. Disponible en: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imgproductos/1450056996_ce38e6d218235ac89d6c8a14907a5a9c.pdf

⁶² Ídem.

⁶³ Knoepfel, P., et al. [en línea]. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia política*, 3, pp. 6-29. [Consulta: 13 de febrero de 2021]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3663617.pdf>

en función de las diferentes decisiones y acciones que los actores van adoptando.

Por este motivo, se considera que el *marco secuencial* desarrollado por Lasswell, (1956), Jones (1984), Subirats (1992), Aguilar (1993) y Peña (2013)⁶⁴ es el marco explicativo idóneo para afrontar el análisis del proceso de formación del «Procedimiento de actuación contra la desinformación».

De este modo, el análisis del procedimiento puede ser realizado sobre las fases o etapas que realmente son de interés; así como utilizar y combinar las perspectivas teóricas y paradigmáticas que mejor se ajusten a las necesidades del análisis y permitan disminuir la complejidad de la política pública objeto de estudio⁶⁵.

Esta particularidad del análisis secuencial es determinante para poder llevar a cabo la identificación de los atributos sobresalientes que orbitan en torno a la COVID-19 (como tema de agenda desinformativa) y que han sido percibidos por los actores públicos «implicados en la elaboración y ejecución de una política pública»⁶⁶ contra el fenómeno de la desinformación *online*.

De esta manera, se puede reconstruir el conjunto de acciones que han conducido a la definición del problema en torno a la COVID-19 como tema de agenda desinformativa; y a la propuesta de su resolución bajo «la subjetividad propia del analista, de sus lentes conceptuales»⁶⁷.

Bajo este argumento yace la importancia de conocer quién es quién en la definición del problema para determinar «si su influencia descansa en algún tipo de información, conocimiento y destreza profesional o si, en cambio, se basa simplemente en la fuerza de su posición económica o política, al margen de toda información objetiva o argumentación racional»⁶⁸.

⁶⁴ La política pública se presenta como un proceso dividido en diferentes etapas que pueden ser estudiadas de manera independiente.

⁶⁵ Roth Deubel, A. N. [en línea]. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios políticos* n.º 33, pp. 67-91. [Consulta: 20 de febrero de 2021]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5263711.pdf>

⁶⁶ Knoepfel, P., et al. [en línea]. *Op. cit.*, p. 14.

⁶⁷ Subirats, I. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. 1.ª edición. Madrid, Gráficas Ancora S. A. P. 42.

⁶⁸ Aguilar Villanueva, L. F. (1993). *Estudio introductorio y edición. Problemas públicos y agenda de gobierno*. 1.ª edición. Méjico, Editorial Miguel Ángel Porrúa. P. 52.

Identificando el problema público generado en torno a la COVID-19 como tema de agenda desinformativa

No todos los problemas llegan a formar parte del programa de acción de los poderes públicos, lo que provoca que exista «cierta competencia entre cuestiones o temas⁶⁹ planteados ante los cuales los poderes públicos establecerán prioridades, otorgando status de “problema público” a determinados temas⁷⁰ y no a otros»⁷¹.

En consecuencia, existen factores que, en líneas generales, ayudan a que una cuestión, de forma general, o un argumento convincente, en el caso del fenómeno de la desinformación *online*, resulte susceptible de ser identificado como problema público y, por tanto, llegar a formar parte de la agenda política.

Entre estos factores cabría destacar que, en torno a los temas de agenda desinformativa, orbitan argumentos convincentes con «características peculiares o significativas que lo diferencian de una problemática más general»⁷².

Esta peculiaridad de los argumentos convincentes los convierte, *per se*, en cuestiones potenciales de convertirse en un problema público; si bien, solo llegarían a formar parte del programa de actuación en la medida que coincidan tres circunstancias en tiempo y espacio.

En primer lugar, los argumentos convincentes deben ser identificados por el actor político y social con capacidad de intervenir en la política pública, como cuestiones negativas que plantean «claras posibilidades de agravamiento en el futuro, con lo que pretende anticiparse a la previsible situación de crisis»⁷³.

En lo que respecta a la COVID-19 como tema de agenda, las categorías y tipologías de los argumentos convincentes que orbitan en torno a él han sido obtenidas a partir de un trabajo preliminar de análisis de 694 unidades desinformativas sobre la COVID-19 recopiladas e identificadas por el *fact checker* Maldito

⁶⁹ En el contexto del fenómeno de la desinformación *online* no son los temas los que van a formar parte del programa de acción de los poderes públicos; sino que son los atributos sobresalientes de un tema no experiencial los que entrarán en competencia.

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ Subirats, I. *Op. cit.*, p. 53.

⁷² *Ibidem*, p. 54.

⁷³ *Ibidem*.

Bulo⁷⁴ entre el 14 de marzo de 2020 (inicio del estado de alarma en España con motivo de la COVID-19) y el 5 de noviembre de 2020 (fecha de publicación en el *BOE* del procedimiento).

Estos atributos sobresalientes han sido, a su vez, categorizados atendiendo a los encuadres de la realidad de los posibles actores con capacidad para la formulación de este programa de acción. Encuadres definidos por las *cuestiones problemáticas* identificadas en torno a la COVID-19 como tema de agenda desinformativa en el marco de las diferentes intervenciones del Gobierno de la Nación desarrolladas en las sesiones del Congreso de los Diputados⁷⁵, así como del propio título: *contexto*, definido en el texto que desarrolla el procedimiento; estableciendo así la relevancia informativa de este *issue*.

En segundo lugar, los argumentos convincentes identificados deben desencadenar «cuestiones relacionadas con “legitimidad” y “poder” y que, por tanto, afectan al núcleo sensible del poder público, arrastrando una gran carga simbólica»⁷⁶.

En este sentido, las diferentes categorías y tipologías de argumentos convincentes identificados tienen una clara incidencia

⁷⁴ <https://maldita.es/malditobulo/20211008/coronavirus-bulos-pandemia-prevenir-virus-covid-19/>

⁷⁵ España [en línea]. (2020). Solicitud de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado mediante Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. En: *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados (Pleno y Diputación permanente) número 17 de la XIV legislatura*. [Consulta: 10 de febrero de 2021]. Disponible en: https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/PL/DSCD-14-PL-17.PDF

España [en línea]. (2020). Comparecencia del director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, D. Iván Redondo Bacaicoa, ante la Comisión Mixta de Seguridad Nacional, para informar del desarrollo del sistema de seguridad nacional y presentar los informes anuales de seguridad nacional 2018 y 2019. En: *Diario de sesiones de las Cortes Generales Comisiones Mixtas número 2 de la XIV Legislatura. BOE 14*. [Consulta: 12 de febrero de 2021]. Disponible en: https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CORT/DS/CM/DSCG-14-CM-14.PDF

España [en línea]. (2020). Debate sobre la investidura del candidato a la Presidencia del Gobierno «BOCG. Congreso de los Diputados», serie D, número 8, de 27 de diciembre de 2019 (número de expediente 080/000001). En: *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados (Pleno y Diputación permanente) número 2 de la XIV legislatura*. [Consulta: 13 de febrero de 2021]. Disponible en: https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/PL/DSCD-14-PL-2.PDF

España [en línea]. (2020). Pregunta sobre la Comisión Permanente contra la desinformación. En *Diario de Sesiones del Senado, número 30*, pp. 22-30. [Consulta: 13 de febrero de 2021]. Disponible en: https://www.senado.es/legis14/publicaciones/pdf/senado/ds/DS_P_14_30.PDF#page22

⁷⁶ Subirats, I. *Op. cit.*

en diferentes ámbitos de responsabilidad gubernamental como la salud (ámbito autonómico) y la seguridad (ámbito nacional); pero también en la polarización social respecto a la legitimidad y confianza en el Gobierno de la Nación como máximo exponente del poder público.

Y, en tercer lugar, los argumentos convincentes deben ir «adquiriendo importancia global cuando en sus inicios tenía unas dimensiones y efectos muy limitados»⁷⁷.

Sin duda alguna, los atributos sobresalientes identificados son cuestiones que han estado presentes en nuestra sociedad con anterioridad a la infodemia. Sin embargo, las redes sociales han potenciado los efectos de las diferentes tipologías de argumentos convincentes identificadas en torno a este fenómeno mediante su difusión a mayor escala y frecuencia.

A continuación, se presenta en una tabla la relevancia informativa de la COVID-19, en cuanto tema de agenda desinformativa; así como también los elementos que definen la necesidad de orientación del tema y la relevancia noticiosa de los *frames* identificados; quedando así conformada la ficha de análisis de contenido para infodemia.

Necesidad de orientación	Relevancia Noticiosa / Mediática (temas y argumentos convincentes)	Frecuencia	Repetición de un determinado <i>frame</i>	
		Jerarquía	Autoridad Atribuida	Nombre propio
				Anónima
			Veracidad de la Fuente	Real
				Falsa
				Diluida
			Autoridad	Oficial
				Media
				Pública
				Diluida
			Formato	Texto
				Foto
				Vídeo
	Incertidumbre		Temas	Obstructivos
				No Obstructivos

⁷⁷ Ídem.

Relevancia Informativa	Frames del tema (categoría y tipología)	De consecuencia	Potenciadora negativa de la salud ⁷⁸
			Potenciadora negativa de la Seguridad y el Orden Público ⁷⁹
			Económica Fraudulenta ⁸⁰
		De juicio moral ⁸¹	Políticos
			Personas identificadas con una determinada ideología política
			Empresas privadas de relevancia
		De conflicto ⁸²	
		De atribución de responsabilidad ⁸³	

Tabla 2. Ficha de análisis de contenido para infodemia. Fuente: elaboración propia a partir de las fichas de análisis de Sádaba y Rodríguez (2007) y Coromina y Padilla (2020)

⁷⁸ El argumento convincente alimenta en la audiencia objetivo la creencia de que los efectos del COVID-19 pueden ser mitigados con medios y métodos distintos a los establecidos por las autoridades gubernamentales y científicas. Las consecuencias derivadas de la desconfianza y la polarización social en la audiencia objetivo hacia la autoridad y el conocimiento experto generan efectos negativos en la salud.

⁷⁹ El argumento convincente intensifica en la audiencia objetivo la opinión de que las normas impuestas en torno a la COVID-19 no son necesarias. Las consecuencias derivadas de la desconfianza y la polarización social objetivo hacia la autoridad generan efectos negativos en la seguridad y el orden público.

⁸⁰ El argumento convincente potencia en la audiencia objetivo la necesidad de consumo y, con ella, la estafa.

⁸¹ Esta categoría de argumentos convincentes enmarca el tema en el contexto de prescripciones morales o religiosas, sobre lo conveniente, lo bueno y lo justo de las acciones y actividades de los políticos, de las personas identificadas con una determinada ideología política, así como de ciertas empresas privadas de relevancia, alimentando así la animadversión de la audiencia objetivo hacia éstos.

⁸² Esta categoría de argumentos convincentes intensifica en la audiencia objetivo su animadversión hacia los actores que conforman las tipologías de *frames* de esta categoría, a saber: el Gobierno de la Nación, los gobiernos autonómicos, provinciales y locales, el sistema nacional de salud, la Organización Mundial de la Salud, determinadas regiones y su población, los colectivos de inmigrantes, étnicos y religiosos, así como hacia la monarquía y otras instituciones y colectivos.

⁸³ Esta categoría de argumentos convincentes alimenta la creencia de la audiencia objetivo de que los actores que conforman las tipologías de *frames* de esta categoría, a saber: un país extranjero, los diferentes gobiernos territoriales del estado español, los grupos políticos, o ciertos individuos, colectivos e instituciones; son los responsables de la causa o consecuencia del tema principal, potenciando así su animadversión hacia éstos.

En esta ficha, los elementos que permiten determinar la proyección de los *frames* que orbitan en torno al tema de agenda, así como su percepción por los actores político y/o social que pueden intervenir en la formulación de la política pública, son la relevancia informativa del tema sobre el que se establece la agenda desinformativa —definidora de las categorías y tipologías de argumentos convincentes— y, dentro de la relevancia noticiosa, la frecuencia de sus atributos sobresalientes.

En base a lo anterior y con el fin de obtener la frecuencia de proyección de las tipologías de *frames* que orbitan en torno a la COVID-19 como tema de agenda desinformativa, ha sido diseñada una tabla de doble entrada conformada por las 694 unidades desinformativas tomadas como muestra para su análisis⁸⁴ y por las categorías y tipologías de argumentos convincentes definidas en la tabla 1. A continuación se exponen los resultados obtenidos⁸⁵.

Tal y como muestra el gráfico 2, la frecuencia (f) de los argumentos convincentes *de consecuencia* que potencia los efectos negativos en la salud de la COVID-19 (f: 202) es muy superior a la del resto de *frames* de la misma categoría.

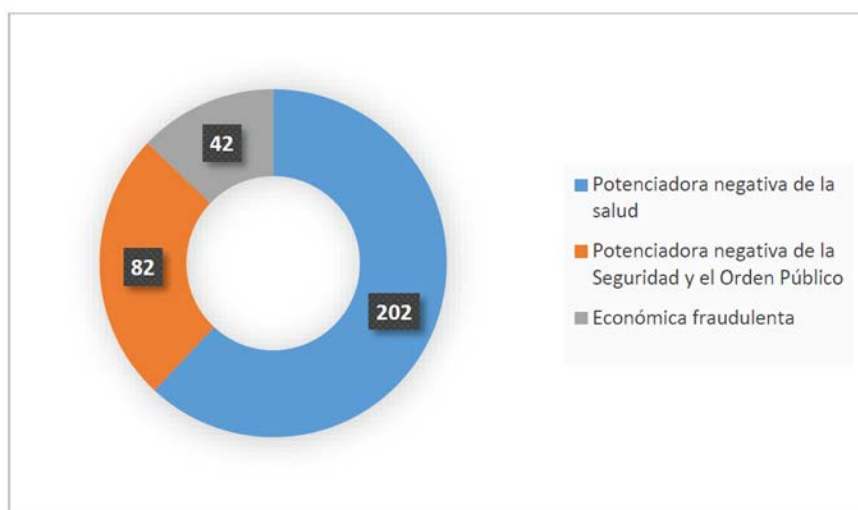


Gráfico 2. Frecuencia de los argumentos convincentes de consecuencia en las 694 unidades desinformativas analizadas. Fuente: elaboración propia

⁸⁴ <https://maldita.es/malditobulo/20211008/coronavirus-bulos-pandemia-prevenir-virus-covid-19/> (14 de marzo de 2020 - 5 de noviembre de 2020).

⁸⁵ El volumen de unidades desinformativas analizadas y la extensión tasada de este texto no permite reproducir en el mismo la tabla de doble entrada.

Por consiguiente, aproximadamente, una de cada tres de las unidades desinformativas analizadas comparte este argumento convincente.

De forma paralela, la frecuencia (f) de los argumentos convincentes *de conflicto* que alimentan las posturas de animadversión hacia el Gobierno de la Nación (f: 133) es superior a la del resto de *frames* de la misma categoría, en concreto, casi tres veces superior al número de veces del siguiente atributo en términos de frecuencia (f: 51).

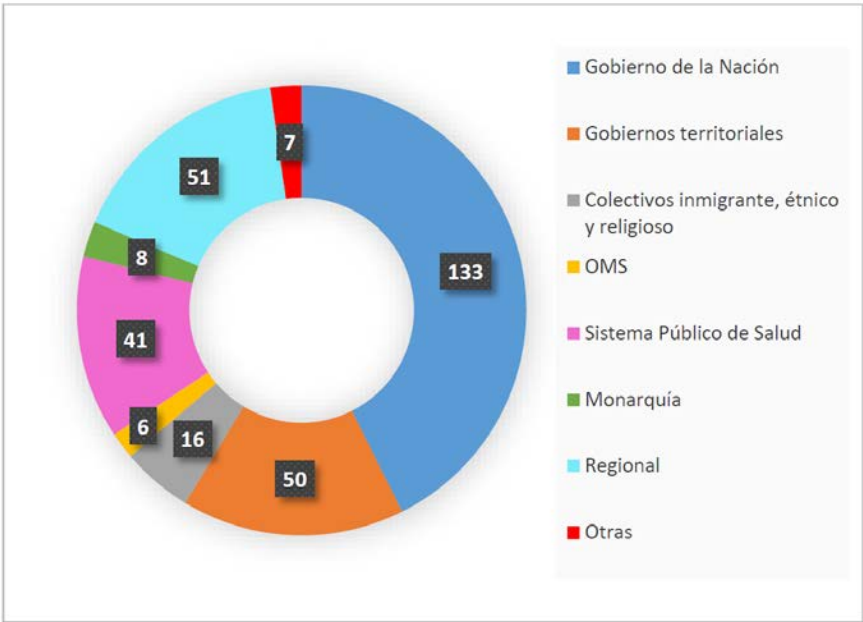


Gráfico 3. Frecuencia de los argumentos convincentes «de conflicto» en las 694 unidades desinformativas analizadas (fuente: elaboración propia)

Aproximadamente, una de cada seis unidades desinformativas analizadas comparte este argumento convincente.

Por otro lado, tal y como se puede apreciar en el gráfico 4, la frecuencia (f) de los argumentos convincentes *de juicio moral* que intensifica la animadversión hacia la clase política española (f: 109) es superior a la del resto de atributos de la misma categoría.

En este sentido, cabe realizar dos consideraciones al respecto: la primera es que, aproximadamente, una de cada seis unidades desinformativas analizadas comparte este argumento convincente; y la segunda es que la frecuencia de los *frames de conflicto*

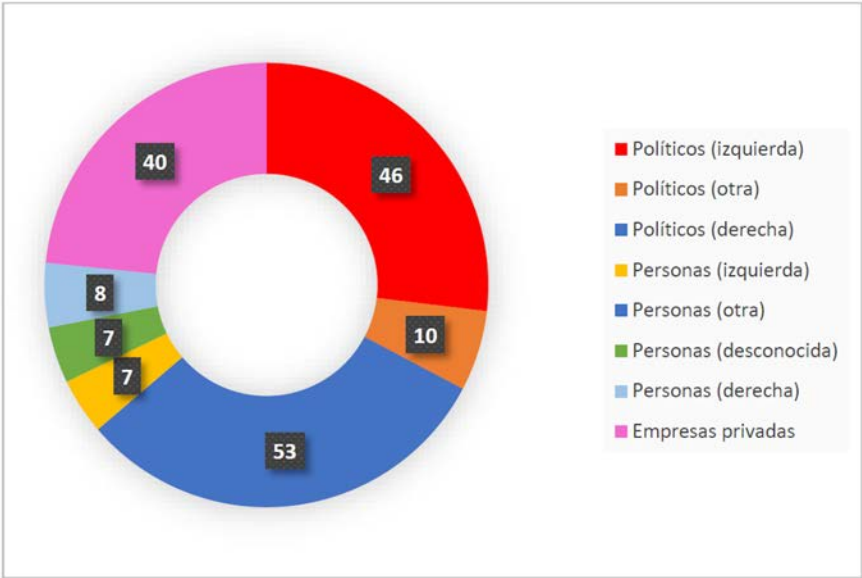


Gráfico 4. Frecuencia de los argumentos convincentes de juicio moral en las 694 unidades desinformativas analizadas. Fuente: elaboración propia

hacia la clase política vinculada a la *derecha* (f: 53) es un poco superior a la relacionada con la *izquierda* (f: 46), y esta última más alta respecto de la frecuencia del resto de tipologías pertenecientes a la misma categoría.

Por último, el gráfico 5 representa cómo la frecuencia (f) de los argumentos convincentes *de atribución de responsabilidad* que

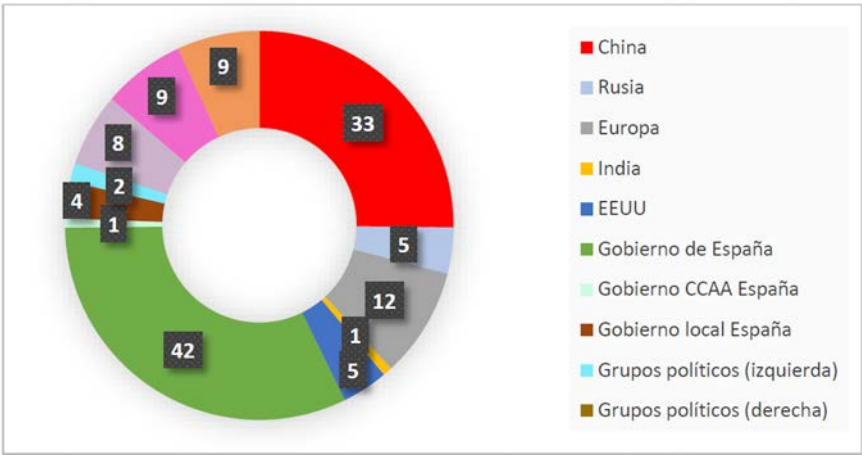


Gráfico 5. Frecuencia de los argumentos convincentes de atribución de responsabilidad por la crisis sanitaria en las 694 unidades desinformativas analizadas. Fuente: elaboración propia

alimenta la creencia de que el Gobierno de España (f: 42), seguido de China (f: 33), son responsables de la situación derivada de la actual crisis sanitaria, son superiores a la del resto de tipologías y atributos pertenecientes a esta categoría.

En conjunto, se desprende que los argumentos convincentes de mayor frecuencia ($f > 100$) en torno a la infodemia son *de consecuencia*, que potencia los efectos negativos en la salud de la COVID-19 a causa del empleo de medidas y medios no recomendados por las autoridades sanitarias (f: 202); y *de conflicto* contra el Gobierno de la Nación (f: 133), que intensifica en la audiencia objetivo su animadversión hacia esta institución.

Definiendo el problema público y la estrategia frente a la COVID-19 como tema de agenda desinformativa

En palabras de Aaron Wildavsky (1979): «los problemas son elaboraciones de los hombres. Siempre existen concepciones múltiples... No hay problemas definidos de manera única»⁸⁶.

El motivo es que «no existen los problemas "objetivos"»⁸⁷; sino los problemas definidos a partir de los valores, las creencias y los encuadres de la realidad en torno a determinados temas que despiertan la preocupación pública.

En consecuencia, la definición del problema no es tarea sencilla y depende «de la subjetividad del analista, que a partir de la situación problemática planteada "construye" el problema, lo define, clasifica, explica y evalúa»⁸⁸.

En base a lo anterior, Dery (1984) estableció cuatro modalidades para definir los problemas «desde una perspectiva que posibilite la intervención y que permita una vía de mejora»⁸⁹.

Así, los problemas pueden ser definidos como una situación a partir de la descripción de una realidad que existe objetivamente y que no es satisfactoria para los actores con capacidad para intervenir en la formulación e implementación de las políticas públicas.

⁸⁶ Elder, C. y Cobb, R. Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos. En: Aguilar Villanueva, L. F (coord.). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Méjico, Editorial Miguel Ángel Porrúa. P. 77.

⁸⁷ Subirats, I. *Op. cit.*, p. 47.

⁸⁸ *Ibídem*, p. 49.

⁸⁹ *Ibídem*, p. 50.

En base a esta modalidad, los problemas identificados en el apartado previo pueden ser definidos como *el riesgo para la salud de la población y la intensificación de posturas contrarias al Gobierno de la Nación a causa de la infodemia*. Sin embargo, esta modalidad de definición genera cierta controversia al convertir la definición del problema en una mera descripción y no en un análisis de la situación de la que se desprende el propio problema.

Por ello surge la modalidad de definición del problema como *discrepancia* o «dicotomía entre el ser y el debe ser»⁹⁰, separando así la realidad de lo que quisiéramos que fuera y, por ende, identificando los objetivos a alcanzar para disminuir la distancia que existe «entre aquello que es y aquello que nos gustaría que fuera»⁹¹.

En este sentido, la definición de los problemas anteriormente identificados puede ser concretada como *la mitigación de los riesgos en la salud y de la animadversión hacia el Gobierno de la Nación como consecuencia de la inclusión de la COVID-19 como tema en la agenda desinformativa*.

No obstante, esta modalidad de definición de los problemas plantea paradójicamente dos inconvenientes: por un lado, la existencia de los objetivos a alcanzar con carácter previo al análisis; y por el otro, la inexistencia de una estrategia que acorte la distancia entre la realidad y lo que se desearía.

Por este motivo, la modalidad de *discrepancia superable* posibilita la definición del problema «como una simple mejora de la situación de origen»⁹² subrayando «las diferencias entre lo que es y lo que debería ser, pero al mismo tiempo articulando una solución que permita salvar la distancia»⁹³.

Teniendo en cuenta lo anterior, los problemas identificados podrían ser definidos como *la necesidad de llevar a cabo una actualización del procedimiento de actuación contra la desinformación de 2019*⁹⁴ *de manera coherente y proporcional al impacto negativo sobre la salud y a la potenciación de la animadversión hacia el Gobierno de la Nación a causa de la inclusión de la COVID-19 como tema en la agenda desinformativa*.

⁹⁰ Peña, J. A. Políticas públicas de defensa. En: Jordán Enamorado, J. (coord.). *Manual de estudios estratégicos y seguridad internacional*. Madrid, Plaza y Valdés. 248.

⁹¹ Subirats, I. *Op. cit.*, p. 50.

⁹² Peña, J. A. *Op. cit.*

⁹³ Subirats, I. *Op. cit.*, p. 51.

⁹⁴ Incardinado en la *Estrategia nacional de ciberseguridad*.

Sin embargo, a pesar de que esta modalidad de definición de los problemas puede aportar una solución a los dos problemas identificados, no implica una mejora de la situación; es decir, aunque aspira a mitigar el impacto negativo sobre la salud y la animadversión hacia el Gobierno de la Nación, asume que otros efectos de la agenda desinformativa sobre la sociedad no cambiarán.

Para salvar este inconveniente, el problema puede ser concebido como una *oportunidad de mejora* mediante su definición a través de la «búsqueda de fórmulas para su solución»⁹⁵. De este modo, el proceso de definición del problema se basa en la determinación y creación de las posibles vías de solución, así como en su examen y estudio de viabilidad, lo que lo convierte en «un proceso continuo de aprendizaje»⁹⁶.

De este modo, la definición de los problemas identificados a lo largo del apartado anterior, así como la estrategia que mejor se ajusta tanto a los problemas públicos identificados en el análisis de contenido de la infodemia en España como al procedimiento de actuación contra la desinformación es la siguiente:

La necesidad de implementar una estrategia nacional de lucha contra la desinformación para atajar la definición de la COVID-19 como tema de agenda desinformativa y reforzar la resiliencia de la sociedad y sus instituciones mediante la prevención, detección, alerta, seguimiento y respuesta⁹⁷ de las unidades desinformativas que potencian los efectos negativos del COVID-19 en la salud y la animadversión hacia el Gobierno de la Nación.

Cuando quien define es quien decide y a la vez quien se beneficia

Una vez definido el problema público que ha originado el procedimiento de actuación contra la desinformación cabe identificar, entre los individuos o grupos sociales vinculados a él de forma

⁹⁵ Peña, J. A. *Op. cit.*

⁹⁶ Subirats, I. *Op. cit.*, p. 52.

⁹⁷ España [en línea]. (2020). Orden PCM/1020/2020, de 30 de octubre, por la que se publica el Procedimiento de actuación contra la desinformación aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional. *Boletín Oficial del Estado (BOE) número 292, de 5 de noviembre de 2020*. Pp. 96673-96680. [Consulta: 5 de noviembre de 2020]. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-13663

directa o indirecta, aquellos que pueden ser identificados como actores «del espacio de la mencionada política»⁹⁸.

El «triángulo de actores de una política pública»⁹⁹ servirá de base para alcanzar este propósito. El vértice superior viene definido por los actores públicos que, bajo el principio de responsabilidad pública, están «implicados en la elaboración y ejecución de una política pública»¹⁰⁰.

En este sentido, cabe significar que la máxima del «planeamiento y definición aceptable de la cuestión» y de la «configuración de los instrumentos, modos y objetivos de la decisión pública» es que «quien define es quien decide»¹⁰¹. Pero ¿quién ha definido la actual estrategia nacional contra la desinformación?

La Comisión Permanente contra la desinformación fue creada con anterioridad a la nueva política pública contra el fenómeno de la desinformación en el marco de la Estrategia de Seguridad Nacional de Ciberseguridad. De este modo, el actual *programa de acción* tenía como antecedente otro de rango inferior¹⁰² incardinado en el Departamento de Seguridad Nacional y, por ende, en la Presidencia del Gobierno.

Asimismo, el actual Gobierno de la Nación ya había mostrado en reiteradas ocasiones su intención de establecer una estrategia nacional de lucha contra la desinformación. Intención ratificada en el debate de investidura por el entonces candidato a la Presidencia del Gobierno¹⁰³.

Sin embargo, desde que esta declaración fuera realizada el 27 de diciembre de 2019, hasta la formulación e implementación del procedimiento el 5 de noviembre de 2020, se produjeron dos hitos fundamentales para la materialización de esta política pública.

El primero, la investidura como presidente del Gobierno del Sr. Sánchez Pérez-Castejón y la formación de Gobierno de la coalición PSOE-UP, que adquiriría en ese momento la capacidad para

⁹⁸ Knoepfel, P. et al. [en línea]. *Op. cit.*, p. 12.

⁹⁹ *Ibíd.*, p. 14.

¹⁰⁰ *Ídem.*

¹⁰¹ Aguilar Villanueva, L. F. *Op. cit.*, p: 52.

¹⁰² El «Procedimiento de actuación contra la desinformación» de 2019, a diferencia del actual procedimiento, no era en sí mismo una estrategia nacional; sino que por el contrario estaba enmarcado en la *Estrategia Nacional de Ciberseguridad*.

¹⁰³ España [en línea]. *Debate sobre la investidura del candidato a la Presidencia del Gobierno*. *Op. cit.*

definir y, por ende, para decidir sobre la formulación e implementación de determinadas políticas públicas.

El segundo, la aparición de la infodemia o desinformación *online* en torno a la COVID-19. Un fenómeno que, como ha quedado constatado, no solo ha tratado de potenciar los efectos negativos de la pandemia en la salud; sino también la animadversión de la audiencia objetivo hacia el Gobierno de la Nación.

En base a lo anterior se puede concluir que el actor público implicado en la delimitación de los problemas generados por la infodemia y en la formulación e implementación de la estrategia nacional contra la desinformación es la Presidencia del Gobierno y, por ende, el propio Gobierno de la Nación; pero también que pudiera ser a su vez una víctima del problema sobre el cual ha sido formulada e implementada esta política pública.

Teniendo en cuenta lo anterior se debe avanzar en el proceso de respuesta de la pregunta planteada mediante la identificación de los individuos, grupos sociales e instituciones que, de forma directa o indirecta, son víctimas de sus efectos.

Para ello, es necesario retomar los otros dos vértices del triángulo que, prácticamente, son definidos en el propósito del conjunto de acciones y decisiones que finalmente dan lugar a diferentes actos formales de obligatoriedad variable, en concreto: «modificar el comportamiento de grupos sociales que, se supone, originan el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales)»¹⁰⁴.

Poniendo el foco de atención en la determinación de los beneficiarios finales a partir de los problemas identificados en torno a la COVID 19, cualquier individuo o grupo social que tenga acceso a redes sociales es un potencial beneficiario final de esta política pública, aun cuando no haya sufrido los efectos negativos de la COVID-19 sobre la salud.

Sin embargo, en lo que respecta al aumento de la animadversión hacia el Gobierno de la Nación, los beneficiarios finales son dos: por un lado, las audiencias objetivo que son influenciadas y dirigidas a movilizar y llevar al extremo su opinión negativa respecto del ejecutivo; y por el otro, la propia institución que se pretende desestabilizar y desprestigiar, en concreto, el Gobierno de la Nación.

¹⁰⁴ KNOEPFEL, P. *et al.* [en línea]. P. 12.

En base a todo lo anteriormente expuesto, se puede concluir que la decisión última sobre los fines, medios y modos para afrontar estos dos problemas fue adoptada sobre la base de los propósitos y motivaciones de la Presidencia del Gobierno; actor político que, a su vez, es uno de sus beneficiarios finales.

Dicho extremo es un inconveniente en la medida que «los gobiernos corren el riesgo de ser rehenes [...] de sus esquemas mentales»¹⁰⁵. Pero también, en tanto en cuanto la formulación del procedimiento parece no haber tenido en cuenta que, tal y como establece Majone (1975), «en el mundo de las políticas públicas es muy importante señalar las limitaciones políticas, [...] que plantea su puesta en práctica»¹⁰⁶.

En consecuencia, la formulación de una política pública en la que el actor que define el problema es a la vez el que decide y su beneficiario final, unido a la ausencia de límites políticos en cuanto a su ejecución, ha generado el interrogante de si aspira a erigirse en una estrategia nacional contra la desinformación o, por el contrario, en un instrumento de censura del Gobierno de la Nación que vulnera la libertad de «[...] tener acceso a fuentes alternas de información [...], expresarse libremente en relación con la política, así como de criticar al gobierno [...]»¹⁰⁷.

Tercer camino del viaje: analizando la afectación del procedimiento a las libertades civiles y políticas y de responsabilidad en España

La implementación del procedimiento de actuación contra la desinformación ha reabierto el debate político sobre si existe una presumible merma de la calidad democrática en España, en el mejor de los casos; e incluso sobre si el sistema político español se aproxima más a una poliarquía¹⁰⁸ que está inmersa

¹⁰⁵ Aguilar Villanueva, L. F. *Op. cit.*, p. 54.

¹⁰⁶ Subirats, I. *Op. cit.*

¹⁰⁷ García, R. [en línea]. (2003). La teoría democrática de Huntington. *Política y cultura*, número 19. P. 11. [Consulta: 17 de noviembre de 2020]. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/267/26701902.pdf>

¹⁰⁸ En su obra: *La poliarquía. Participación y oposición*; Robert Dahl (1971) se refiere a los regímenes políticos más cercanos a una democracia como poliarquías ya que, a su entender, «no hay en la realidad ningún régimen, de dimensión considerable, totalmente democratizado».

en una tercera contraola de *recesión democrática* o *democratic backsliding*¹⁰⁹.

El contenido de las entrevistas realizadas a dos políticos de dilatada experiencia y diferente ideología¹¹⁰ es fiel reflejo de las posturas encontradas en las cámaras y de la falta de acuerdo político respecto de la posible injerencia del procedimiento sobre las *dimensiones democratizadoras* de Robert Dahl (1971)¹¹¹ y, por ende, sobre «la triada de Lust y Waldner»¹¹².

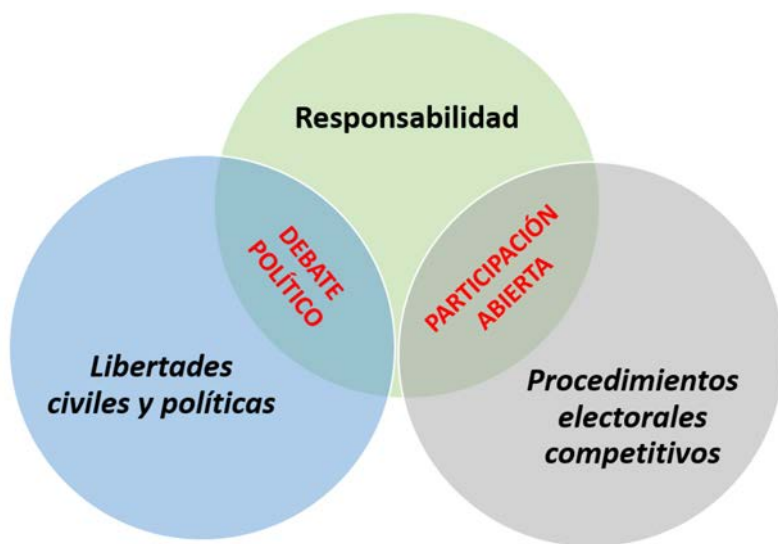


Gráfico 6. Correspondencia de la triada de Lust y Waldner con las dimensiones democratizadoras de Robert Dahl (fuente: elaboración propia)

¹⁰⁹ En su obra: *The third wave. Democratization in the late twentieth century* (1991); Samuel P. Huntington establece el concepto de *ola inversa de democratización*, el cual se define como el proceso inverso a la transición de un régimen no democrático a otro democrático que tiene lugar en un periodo de tiempo.

¹¹⁰ Ruz Villanueva, P. (14 de abril de 2021). Transcripción entrevista al senador D. Pablo Ruz Villanueva.

Mas Mas, A. J. (24 de abril de 2021). Cuestionario dirigido a la diputada autonómica por Alicante Dña. Aitana Joana Mas Mas.

¹¹¹ En su obra: *La poliarquía. Participación y oposición*; Robert Dahl (1971) identifica y expone las dimensiones que configuran la democratización de los regímenes políticos no poliárquicos: *participación abierta* y *debate político*.

¹¹² En su obra: *Unwelcome change: understanding, evaluating and extending theories of democratic backsliding*; Lust y Waldner (2015) argumentan que el *democratic backsliding* debe ser concebido como «un cambio en una combinación de “procedimientos electorales competitivos”, “libertades civiles y políticas” y de “responsabilidad”». Estos conceptos conforman los *tres vértices* que condicionan los procesos de *erosión democrática*, los cuales guardan íntima relación con las dos *dimensiones democratizadoras* de Dahl, tal y como muestra el gráfico 6.

Así, mientras que para algunos este programa de política pública merma ciertas garantías institucionales, en la medida que trata de satisfacer la pretensión gubernamental de conseguir el «control de la información» o de normalizar que «los medios de comunicación deben ser un agente controlado»¹¹³; para otros no existe tal impacto «según los objetivos descritos [en el procedimiento]», ni tampoco lugar a denuncias políticas sobre su legitimación «cuando es la propia UE la que está propiciando este tipo de controles»¹¹⁴.

A la vista de este debate político, se abre una ventana de oportunidad para analizar si el procedimiento tiene o no impacto sobre el *segundo y tercer vértice de la tríada de Lust y Waldner*¹¹⁵ y, más concretamente, sobre las «garantías institucionales»¹¹⁶ de «libertad de expresión»¹¹⁷ y «derecho a la información»¹¹⁸, establecidas por Robert Dahl dentro de la dimensión de debate político¹¹⁹; y de «rendición de cuentas»¹²⁰, introducida por Huntington como un requisito íntimamente ligado a la misma dimensión democratizadora y al tercer vértice de la tríada.

Para tal fin, se han estudiado aquellos instrumentos jurídicos que protegen las libertades y derechos presuntamente vulnerados (prohibición constitucional de la censura previa), así como las obligaciones presumiblemente incumplidas (Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno).

¹¹³ Ruz Villanueva, P. *Op. cit.*

¹¹⁴ Mas Mas, A. J. *Op. cit.*

¹¹⁵ Libertades civiles y políticas, y responsabilidad, respectivamente.

¹¹⁶ En su obra: *La poliarquía. Participación y oposición*; Robert Dahl (1971) identifica como «garantías institucionales» a los requisitos que deben darse para que un régimen pueda ser considerado una democracia.

¹¹⁷ En base a las STC 6/1988, de 21 de enero; 78/1995, de 22 de mayo; y 123/1993, de 19 de abril; «libertad de expresión» se define como el derecho universal que disfruta toda persona para transmitir sus ideas, pensamientos, opiniones, creencias y juicios de valor, sin más límite genérico que el de evitar expresiones injuriosas o vejatorias.

¹¹⁸ En base a las STC 6/1988, de 21 de enero; 78/1995, de 22 de mayo; y 123/1993, de 19 de abril; «derecho de información» se define como el derecho universal del que disfruta todo individuo de comunicar y recibir libremente información) sin más límite genérico y decisivo que el canon de la veracidad de la noticia y su relevancia para la formación de la opinión pública.

¹¹⁹ Dos requisitos o garantías institucionales que se repiten en las tres «condiciones básicas» establecidas por Robert Dahl: «formular las preferencias», «manifestar las preferencias» y «recibir igualdad de trato».

¹²⁰ En su obra: *The third wave*, Huntington (1991) identifica como garantía institucional el efectivo control ciudadano sobre las políticas de gobierno.

La prohibición constitucional de censura previa de la desinformación online y sus consecuencias democráticas

«Ningún político tiene que tener control sobre los medios. [...] la libertad de expresión, la libertad de información, también la libertad de cátedra, la independencia de los medios de información, es una de las bases esenciales de la democracia»¹²¹.

De forma consecuente con las palabras del senador D. Pablo Ruz, el Tribunal Constitucional trata de proyectar, a través de sus resoluciones judiciales, que el espíritu de la «prohibición de la censura previa» es evitar la intervención gubernamental en cualquier tipo de proceso censor sobre la comunicación e información pública, por más débil o sutil que esta sea¹²².

En torno al concepto de prohibición de censura previa orbitan cuatro propiedades fundamentales que delimitan la censura vetada por el artículo 20 de la Constitución española: el control de los contenidos debe ser previo a su difusión¹²³; este control debe ser preventivo y ejercido en todo caso por un poder público¹²⁴; el examen de contenidos debe ser indiscriminado y con carácter obligatorio¹²⁵; y, por último, debe tener un carácter permanente y un propósito claramente identificado como censor¹²⁶.

Estas cuatro propiedades refuerzan perfectamente su espíritu de reforzar «la lucha histórica por la libertad de información [...] contra la censura del Estado y de la Iglesia»¹²⁷. Sin embargo, un nuevo debate jurídico se ha abierto en lo concerniente a la idoneidad de esta prohibición para hacer frente a los desafíos que

¹²¹ Ruz Villanueva, P. *Op. cit.*

¹²² Tribunal Constitucional (Pleno del Tribunal Constitucional). (1983). Sentencia número 52/1983, de 17 de junio. FJ 4. *Boletín Oficial del Estado (BOE) número 168, de 15 de julio de 1983*. [Consulta: 7 de marzo de 2021]. Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/180>

¹²³ Ídem.

¹²⁴ Ídem.

¹²⁵ Ídem.

¹²⁶ Tribunal Constitucional (Sala Segunda). (1999). Sentencia número 187/1999, de 25 de octubre. FJ 5. *Boletín Oficial del Estado (BOE) número 286, de 30 de noviembre de 1999*. [Consulta: 7 de marzo de 2021]. Disponible en: <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/3929>

¹²⁷ García Morales, M.^a J. [en línea]. (2013). La prohibición de la censura en la era digital. UNED (coord.). *Teoría y realidad constitucional*, núm. 31. P. 237. [Consulta: 8 de abril de 2021]. Disponible en: [file:///C:/Users/DGGC/Downloads/Dialnet-LaProhibicionDeLaCensuraEnLaEraDigital-4263213%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/DGGC/Downloads/Dialnet-LaProhibicionDeLaCensuraEnLaEraDigital-4263213%20(1).pdf)

la era digital plantea respecto a la protección constitucional de la libertad de expresión y el derecho a la información.

El entorno propiciado por las redes sociales digitales posibilita que la producción, difusión y consumo de un contenido informativo creado por un usuario (persona física o jurídica) que no está sometido a la deontología profesional periodística ni al control editorial, se produzcan de manera casi simultánea.

La Constitución de 1978 prohíbe de forma expresa la censura, siempre y cuando esta sea una medida aplicada de forma previa a la difusión de los contenidos, sometidos a control de forma indiscriminada y con carácter obligatorio, por un poder público.

El carácter *previo* o *preventivo* que recoge la Constitución española es, posiblemente, una rémora histórica que el legislador arrastra desde la Constitución de 1812 que poco, o nada, tiene que ver con el espíritu perseguido por el legislador.

Aunque es verdad que «teniendo en cuenta que la Constitución fue aprobada en el 78 [...] es difícil hablar de su espíritu respecto a un fenómeno que ni existía en ese momento»¹²⁸, no es menos cierto que la eliminación del carácter previo de este veto en los textos constitucionales europeos que más han influido en la redacción de nuestra Carta Magna¹²⁹ es cuanto menos revelador.

Así, la postura adoptada en el entorno europeo no solo exterioriza el verdadero ánimo del artículo 20.2 de la Constitución; sino que adapta el propósito perseguido por el legislador en el año 78 de «[blindar] como tal la libertad de expresión»¹³⁰ a las peculiaridades de las redes sociales digitales.

La supresión del parámetro temporal elimina la posibilidad legal de que los poderes públicos puedan llevar a cabo, de forma sistemática e indiscriminada, el control de la difusión de los contenidos a través de la red, con independencia de que el examen pueda ser realizado antes o después de su primera transmisión.

Aunque la redacción actual de la Norma Suprema no parece extender la protección constitucional del artículo 20.2 al usuario productor de contenido digital a través de las redes sociales digitales; no es menos cierto que el verdadero espíritu de la medida es evitar que los poderes públicos, con un propósito censor

¹²⁸ Mas Mas, A. J. *Op. cit.*,

¹²⁹ Ley Fundamental de Bonn, Constitución italiana, Constitución portuguesa.

¹³⁰ Ruz Villanueva, P. *Op. cit.*

y con carácter permanente, puedan ejercer cualquier limitación preventiva de la libertad de expresión y del derecho a la información en todas sus manifestaciones.

En este sentido, cabe preguntarse si, en el nuevo entorno digital de comunicación, el espíritu constitucional de la prohibición de la censura previa incluye, también, la censura gubernamental de carácter represivo de un contenido difundido en las redes sociales de naturaleza digital.

La respuesta a esta cuestión se encuentra en la Sentencia 187/1999. En ella, el Tribunal Constitucional establece que la interdicción de censura sirve para:

«prevenir que el poder público pierda su debida neutralidad respecto del proceso de comunicación pública libre garantizado constitucionalmente [...] disponiendo sobre qué opiniones o qué informaciones pueden circular por él, ser divulgadas, comunicadas o recibidas por los ciudadanos»¹³¹.

En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional Federal en Alemania sitúa de manera acertada «el telos de la prohibición de censura en evitar la paralización o el colapso de la vida intelectual, entendiendo por tal la reducción de contenidos en el proceso de comunicación y la manipulación de la opinión pública»¹³².

Teniendo en cuenta este presupuesto jurídico, así como las dinámicas comunicativas que se configuran en el nuevo sistema social conformado por la social media, la actual permisividad constitucional en relación con la censura represiva gubernamental plantea un claro deterioro del espíritu del artículo 20 de la Constitución española.

Por otro lado, en lo que concierne a las dos últimas propiedades de esta interdicción constitucional, el Tribunal Federal entiende que el control general y sistemático de los contenidos se refiere a «cualquier procedimiento metódico de control obligatorio de contenidos indeseados»¹³³, lo que nos lleva directamente a analizar el procedimiento.

Un procedimiento «metódico» en cuanto define «una metodología para la identificación, análisis y gestión de eventos desinforma-

¹³¹ Tribunal Constitucional (Sala Segunda). *Op. cit.*

¹³² García Morales, M.ª J. [en línea], p. 270.

¹³³ Ídem.

tivos»; «de control obligatorio», en tanto en cuanto tiene rango normativo de orden ministerial; y «de contenidos indeseados», a saber, «la desinformación [...] que puede causar un perjuicio público, e incluye en este perjuicio público las amenazas a los procesos democráticos y a bienes públicos tales como la salud, el medio ambiente o la seguridad, entre otros»¹³⁴.

Y, además, en línea con la segunda de las propiedades que determinan la censura previa de un contenido, el procedimiento instituye como propósito y objetivo «establecer los niveles para la prevención [...]»¹³⁵; y conforma la Comisión permanente contra la desinformación con órganos, organismos y autoridades encardinados en el Gobierno de la Nación¹³⁶.

En consecuencia, salvo por el carácter *previo* de la censura vedada por la Constitución, el resto de propiedades que definen la prohibición constitucional del artículo 20 están presentes en el *procedimiento de actuación contra la desinformación*.

No obstante, el procedimiento insta a la definición de «una metodología para la identificación, análisis y gestión de eventos desinformativos»¹³⁷, por lo que se desconoce, hasta el momento, la actuación gubernamental para frenar la divulgación de unidades desinformativas.

Sin embargo, el establecimiento de una composición específica para la lucha contra la desinformación en el seno del Sistema de Seguridad Nacional, equipara este fenómeno con aquellos otros asuntos que suponen un riesgo para la seguridad nacional. Dicha calificación permitiría que la libertad de expresión y el derecho a la información pudieran ser sometidas a «ciertas restricciones»¹³⁸ que deberán [...] estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar el respeto a los

¹³⁴ España [en línea]. Orden PCM/1020/2020, de 30 de octubre, por la que se publica el Procedimiento de actuación contra la desinformación aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional. *Op. cit.*

¹³⁵ Ídem.

¹³⁶ La base utilizada por la autoridad firmante del procedimiento para justificar la intervención gubernamental se encuentra en su apartado «contexto». En este punto refiere que «en la lucha contra la desinformación, los ciudadanos consideran que los medios de comunicación, las autoridades públicas y las plataformas son los principales responsables de frenar la divulgación de noticias falsas».

¹³⁷ Ibídem.

¹³⁸ El artículo 10.2 del *Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales*, también establece que el derecho a la libertad de expresión podrá ser sometido «a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones,

derechos o a la reputación de los demás [y] la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas»¹³⁹.

La obligación legal de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de los poderes públicos

«Debemos evitar que las nuevas leyes [...] de lucha contra la desinformación otorguen herramientas para ocultar abusos o informaciones de interés general y esquivar políticas de transparencia»¹⁴⁰.

Con estas palabras, la diputada autonómica Dña. Aitana Mas indica la importancia de la responsabilidad inherente al Ejecutivo de proporcionar a la ciudadanía información de interés general relacionada con sus actividades.

Responsabilidad que, identificada como el tercero de los tres vértices de la triada de Lust y Waldner, está íntimamente conectada con las dos dimensiones democratizadoras de Robert Dahl y, especialmente, con la garantía institucional de rendición de cuentas introducida por Huntington.

En este sentido, el World Justice Project define esta responsabilidad gubernamental como «la apertura del gobierno definida por el grado en el que un gobierno comparte información, empodera a las personas con herramientas para hacer que el gobierno rinda cuentas y fomenta la participación ciudadana en las deliberaciones de políticas públicas»¹⁴¹.

Bajo esta definición, establece un factor que evalúa la responsabilidad vertical y horizontal¹⁴² de un gobierno en relación con

previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional».

¹³⁹ Pacto internacional de derechos civiles y políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. [Consulta: 2 de febrero de 2021]. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/ccpr_SP.pdf

¹⁴⁰ Mas Mas, A. J. *Op. cit.*

¹⁴¹ World Justice Project [en línea]. (2021). World Justice Project. [Consulta: 12 de abril de 2021]. Disponible en: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2020/Spain/Open%20Government>

¹⁴² Por responsabilidad vertical se entiende la obligación de los funcionarios públicos para brindar información sobre sus actividades y justificarlas (vinculada a la primera de las dimensiones democratizadoras de Robert Dahl – participación abierta). Por responsabilidad horizontal se entiende la capacidad de imponer sanciones a los funcionarios

otros 127 países que conforman la muestra. Para tal fin, «mide si las leyes básicas y la información sobre derechos legales se publicitan y evalúa la calidad de la información publicada por el gobierno»¹⁴³.

El resultado que aporta este factor indica que España se encuentra actualmente en el puesto 19. Una posición que ha alcanzado tras aumentar en 9 puntos su evaluación entre los años 2015 y 2020 (0,62 a 0,71, respectivamente).

De manera más concreta y en relación con la responsabilidad vertical, el World Justice Project establece un subfactor que, a través de la evaluación de la garantía al «derecho a la información» y de las «leyes y datos gubernamentales publicados»¹⁴⁴, determina que España se encuentra en el puesto 18 a nivel global.

En el mismo sentido, pero en relación con la responsabilidad horizontal, el World Justice Project establece un subfactor que, a través de la evaluación de los «mecanismos de queja»¹⁴⁵, determina que España se encuentra en el puesto 18 a nivel global.

De este modo, se observa claramente que la responsabilidad pública en España se encuentra entre las 20 puntuaciones más altas a nivel global y, por tanto, que uno de los requisitos o garantías institucionales de la dimensión democratizadora de debate público contribuye a que el sistema de gobierno de España sea una democracia.

Sin embargo, no es menos cierto que existen carencias en este vértice de la triada de Lust y Waldner que afectan al procedimiento. En este sentido, ante la pregunta planteada sobre si existe algún tipo de control efectivo sobre él, Dña. Aitana Mas expuso que «la evaluación de políticas públicas es una de las asignaturas pendientes [...] y esa es una tarea, además de transparencia y rendición de cuentas»¹⁴⁶.

Bajo este argumento de partida, difícilmente se puede esperar que haya un verdadero control de la ciudadanía sobre este programa de política pública. No obstante, se hace necesario analizar

que violan ciertas reglas de conducta (vinculada a la segunda de las dimensiones democratizadoras de Robert Dahl – debate público).

¹⁴³ Ídem.

¹⁴⁴ World Justice Project [en línea]. *Op. cit.*

¹⁴⁵ Ídem.

¹⁴⁶ Mas Mas, A. J. *Op. cit.*

la responsabilidad vertical incardinada en el citado procedimiento según lo establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

En relación con el título I (transparencia de la actividad pública), la citada ley tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública del ámbito subjetivo que es definido en su artículo 2.

Sobre este aspecto, el procedimiento establece una composición específica para la lucha contra la desinformación en el seno del Sistema de Seguridad Nacional y, dentro de ella, crea una Comisión permanente contra la desinformación, de naturaleza interministerial, que soporta el peso del procedimiento y «asegura la coordinación interministerial a nivel operacional en el ámbito de la desinformación»¹⁴⁷.

Su naturaleza interministerial y coordinadora excluye *de iure* a la Comisión de cumplir con las obligaciones previstas en la citada ley y, en concreto, de publicar «de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad»¹⁴⁸, estar sujeto al control por parte del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno o dar oportuna respuesta al derecho de acceso a la información pública.

Además, su incardinación en el Sistema de Seguridad Nacional equipara la lucha contra la desinformación con aquellos otros asuntos que suponen un riesgo para la seguridad nacional y que, por tanto, constituyen uno de los límites al derecho de acceso a la información pública de la ciudadanía con carácter general.

En vista de lo anteriormente expuesto, los títulos II (buen gobierno) y III (Consejo de Transparencia y Buen Gobierno) tampoco son de aplicación a los órganos, organismo y autoridades responsables determinados por el procedimiento, al menos, en lo que respecta a las obligaciones recogidas en la Ley 19/2013, de 19 de noviembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

¹⁴⁷ España [en línea]. Orden PCM/1020/2020, de 30 de octubre, por la que se publica el Procedimiento de actuación contra la desinformación aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional. *Op. cit.*

¹⁴⁸ España [en línea]. (2013). Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. *Boletín Oficial del Estado (BOE) número 295, de 10 de diciembre de 2013*. [Consulta: 7 de abril de 2021]. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2013/BOE-A-2013-12887-consolidado.pdf>

Final de viaje: conclusiones

El «procedimiento de actuación contra la desinformación» es, efectivamente, el programa de acción de la nueva política pública implementada contra el fenómeno de la desinformación *online* en España. Política y programa que han sido implementados tras la definición de la COVID-19 como «tema de agenda desinformativa» por el fenómeno de la desinformación *online*.

Esta definición no es fruto de la casualidad. Tras la adaptación de las teorías de la *agenda setting* y de la *agenda building* al fenómeno de la desinformación *online*, se ha podido confirmar que la «agenda desinformativa» influye en las tradicionales agendas mediática, pública y política; pero también que bebe de ellas, con el objetivo germinal de detectar aquellos «argumentos convincentes» (de uno o varios temas) que están alineados con las tendencias ideológicas y culturales de las audiencias objetivo más polarizadas.

Los temas, preferentemente «no experienciales», en torno a los cuales orbitan estos argumentos convincentes y que, a su vez, empiezan a formar parte del juego de los usuarios de Internet en la arena pública digital, son candidatos a ser definidos como temas de agenda desinformativa.

Este es el proceso de establecimiento de la agenda desinformativa que ha tenido lugar en el momento en el que la COVID-19 fue identificada como un tema desconocido, alejado de la vida cotidiana; pero que empezaba a tener repercusión en la red. La inclusión de la COVID-19 como tema en la agenda desinformativa ha permitido a la «cuarta agenda» influir directamente en la agenda política, sin necesidad de recurrir al «establecimiento de agenda múltiple».

Mediante el empleo de la *infodemia* como vector entre las agendas, el tema de la COVID-19 ha abierto las puertas y ventanas de las agendas tradicionales para que los argumentos convincentes entren en su interior, con el fin de alimentar la polarización social, mermar la confianza en la democracia; pero también para minar el sistema de salud pública.

Por este motivo, la identificación de las categorías y tipologías de los argumentos convincentes que orbitan en torno a la COVID-19, en cuanto *tema de agenda desinformativa*, es la base del análisis de la definición del problema público por el que se ha implementado el procedimiento y, por ende, su objetivo principal.

Para su determinación, se realizó un análisis preliminar de las desinformaciones en redes sociales digitales en torno al COVID-19 o infodemia, del cual se obtuvieron las categorías y tipologías de argumentos convincentes, que fueron confrontadas con otras fuentes.

En base a lo anterior, se elaboró una ficha para el análisis de contenido de la muestra de unidades infodémicas seleccionada y, además, una tabla de doble entrada que permite conocer la relevancia noticiosa (frecuencia) de los argumentos convincentes identificados.

En base a estas herramientas, la prelación definida por la agenda desinformativa respecto a la difusión de los argumentos convincentes, y la percepción sobre el tema de agenda desinformativa de los actores político y/o social que establecen la agenda política, pudieron ser determinadas.

De los resultados obtenidos, se ha podido evidenciar que la definición del problema público incluido en la agenda política y, por tanto, la orientación del programa de acción de la nueva política pública contra la desinformación *online*; están centradas en los argumentos convincentes que potencian los efectos negativos del COVID-19 en la salud, en primer lugar, y la animadversión hacia el Gobierno de la Nación, en segundo lugar.

En base a lo anterior, se concluye que el procedimiento no está centrado en mitigar la animadversión hacia el Gobierno de la Nación propiciada por la COVID-19, en cuanto tema de agenda desinformativa; al menos, de manera exclusiva.

Por otro lado, la convergencia en el Gobierno de la Nación de la figura de actor que define, decide y es beneficiario final de la política pública implementada, es un factor que potencia la subjetividad ya existente en el proceso de formulación de políticas públicas; y también la antipatía hacia el procedimiento de aquellos medios de comunicación y partidos políticos de la oposición que lo consideran un instrumento gubernamental de erosión democrática.

Sin embargo, del análisis realizado sobre aquellos instrumentos jurídicos que protegen las libertades y derechos presuntamente vulnerados, así como las obligaciones presumiblemente incumplidas, se desprende que en el contenido del procedimiento no se dan los elementos formales y jurídicos, necesarios y suficientes, para entender que haya quebrantamiento de la prohibición cons-

titucional de la «censura previa» ni de la «Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno».

De este modo, se concluye igualmente que el procedimiento no vulnera garantías institucionales democratizadoras y, por ende, no contribuye a la erosión democrática en España.

No obstante, el procedimiento sí contradice, al menos moralmente, el espíritu del artículo 20.2 de la Carta Magna y del conjunto de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre; en la medida que la posibilidad gubernamental de realizar censura represiva no respeta el propósito del legislador constitucional de blindar la libertad de expresión; y la redacción del programa de política pública evita que, la actividad desempeñada bajo su amparo, esté sujeta a la norma garante de la obligación de rendición de cuentas de la función pública.

La «zona gris jurídica» en la que se encuentra el procedimiento no es causa suficiente para contradecir las conclusiones presentadas. Sin embargo, no solo alimenta la incertidumbre sobre su moralidad constitucional, sino también la de otras políticas públicas y, por ende, sobre la calidad democrática en España.