

**INFORME ALTERNATIVO AL SÉPTIMO INFORME PERIÓDICO PRESENTADO
POR ESPAÑA**

*Sesión ordinaria No. 144 (23 de junio al 25 de julio de 2025) del Comité de Derechos
Humanos*

Elaborado por IHR LEGAL

Madrid, a 15 de mayo de 2025

I. Resumen ejecutivo

El presente informe alternativo, elaborado por la firma internacional IHR Legal, a solicitud del medio digital de España “El Español”, se presenta ante el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas (en lo sucesivo, el “Comité” o “CDH”) en el contexto del séptimo informe periódico del Reino de España (en adelante “España” o el “Estado”). Su objetivo es aportar información adicional sobre la situación nacional en materia de derechos humanos, particularmente en lo relativo al derecho a la libertad de expresión y al derecho de acceso a la información pública, consagrados en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en lo sucesivo el “Pacto”).

El informe formula observaciones críticas respecto a la reciente adopción e implementación del Plan de Acción por la Democracia, promovido por el actual Gobierno. Si bien el propósito declarado de este Plan es combatir la desinformación y reforzar la calidad democrática, diversas organizaciones, periodistas, medios de comunicación y especialistas en libertad de expresión han manifestado su preocupación sobre el riesgo de que dicho instrumento sea utilizado como mecanismo de control y censura indirecta. Lo anterior, mediante la creación de un registro obligatorio de medios y la centralización de la asignación de publicidad institucional bajo criterios discrecionales.

Al respecto, el informe menciona que la publicidad institucional es aquella que realizan los poderes públicos para informar a la ciudadanía sobre asuntos de interés general, y que a su vez puede implicar una fuente importante de ingresos de los medios de comunicación. De esta manera, los cambios discriminatorios en el reparto de publicidad institucional pueden restringir a los medios afectados.

Adicionalmente, el informe denuncia la falta de transparencia en la gestión de la publicidad institucional, pese a la existencia de disposiciones legales que ordenan su publicación y acceso público. Puntualmente, el Estado no ha divulgado de forma clara, completa y actualizada la información relativa a la adjudicación de publicidad institucional, omitiendo además dar respuesta a solicitudes formales de información presentadas por medios de comunicación y actores interesados. Esta situación resulta particularmente grave dado el incremento histórico del gasto en publicidad institucional y las denuncias sobre su uso discriminatorio para beneficiar a medios afines al Ejecutivo y marginar a aquellos críticos de su gestión.

Con este contexto, el informe expone que, a la luz de los estándares internacionales aplicables, tanto del sistema universal como de los sistemas regionales de derechos humanos, esta situación contraviene las obligaciones estatales en materia de libertad de expresión y derecho de acceso a la información pública. El informe concluye que la implementación del Plan de Acción por la Democracia, en los términos propuestos, y la opacidad en la asignación de publicidad institucional son incompatibles con el artículo 19 del Pacto, y podrían constituir una forma de censura indirecta y una restricción indirecta que no satisface los requerimientos del Pacto.

Finalmente, se formulan algunas sugerencias al Comité para que inste al Estado español a, entre otras cosas, respetar la independencia de los medios, garantizar un reparto transparente y objetivo de la publicidad institucional, asegurar el acceso completo y oportuno a la información pública sobre su asignación y criterios, y delegar la gestión de la publicidad institucional en una autoridad independiente para evitar su uso como herramienta de control político.

II. Presentación institucional

IHR LEGAL es una firma internacional e interdisciplinaria con sede en Washington, D.C., y presencia en Ginebra, especializada en derecho internacional de los derechos humanos. La firma está integrada por personas de reconocido prestigio internacional, con vasta experiencia en el Sistema Universal de Derechos Humanos y en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Esta experiencia incluye haber desempeñado altos cargos en dichos sistemas y/o en gobiernos de sus respectivos países. Más información sobre el trabajo de la firma y sus integrantes se encuentra disponible en la página web: ihr.legal

III. Introducción

El objetivo de este informe es presentar información complementaria a la proporcionada el 18 de julio de 2024 por España en el marco de su séptimo ciclo de informes ante el Comité. Puntualmente, en el presente documento se brindará información sobre un nuevo marco institucional y normativo que afecta el derecho a la libertad de expresión de los miembros de medios de comunicación, así como el incumplimiento de las autoridades españolas respecto al derecho de acceso a la información.

Para esos efectos, siguiendo el orden establecido por el Comité en la lista de cuestiones previa a la presentación del informe¹, en primer lugar, se presentará información general sobre la situación nacional en materia de derechos humanos, con inclusión de nuevas medidas y acontecimientos relativos a la aplicación del Pacto. Para ello, se incluirá una síntesis de la información solicitada por el Comité y nuestra respuesta ante la falta de ésta por parte del Estado. Esta sección de información general se centrará en presentar el nuevo Plan de Acción por la Democracia, propuesto por el actual Gobierno, aprobado por el Consejo de Ministros, y en proceso de implementación en España. Además, se hará énfasis en las preocupaciones que genera este Plan para la garantía del derecho a la libertad de expresión.

En segundo lugar, la sección de información específica sobre la aplicación de los artículos del Pacto, incluida la relacionada con las recomendaciones anteriores del Comité, se centrará en denunciar graves incumplimientos al derecho de acceso a la información, contenido en el artículo 19 del Pacto. Para esos efectos se detallará que, contrario a lo alegado por el Estado en su

¹ Comité de Derechos Humanos. Lista de cuestiones previa a la presentación del séptimo informe periódico de España, CCPR/C/ESP/QPR/7, 3 de diciembre de 2019.

informe sobre la garantía de este derecho mediante la aplicación de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* y que resultan de aplicación a todas las *Administraciones Públicas*, las autoridades españolas no han brindado información completa, clara y verídica sobre la asignación y el gasto en publicidad institucional pese a múltiples solicitudes. Como se verá más adelante, tal situación no es de poca relevancia, pues actualmente el gasto público en publicidad institucional es el más alto en 18 años² y existen fuertes indicios de que este gasto podría estar siendo utilizado para beneficiar o perjudicar a ciertos medios de comunicación, según su afinidad con el Gobierno actual.

Finalmente, con base en las situaciones descritas, el presente informe sugiere recomendaciones que el Comité podría incluir en sus observaciones al séptimo informe periódico de España.

IV. Información general sobre la situación nacional en materia de derechos humanos, con inclusión de nuevas medidas y acontecimientos relativos a la aplicación del Pacto

A. Antecedentes en el ciclo de informes

En la lista de cuestiones previa a la presentación del séptimo informe periódico, el Comité solicitó al Estado “informar sobre cualquier novedad significativa que se haya producido en el marco jurídico e institucional de promoción y protección de los derechos humanos desde la aprobación de las anteriores observaciones finales”³. Al respecto, en su informe el Estado no presentó respuesta a este interrogante.

De igual modo, el Comité requirió a España “proporcionar información sobre los procesos existentes para aplicar las recomendaciones formuladas en las anteriores observaciones finales del Comité”⁴. Entre estas recomendaciones, el Comité había incluido que el Estado debe “garantizar el pleno disfrute de los derechos a la libertad de expresión, de asociación y de reunión pacífica que asisten a todo individuo y velar por que las restricciones al ejercicio de estos derechos cumplan las estrictas condiciones establecidas en el Pacto, según la interpretación que figura en la Observación general núm. 34 (2011) del Comité , sobre libertad de opinión y libertad

² El 22 de enero de 2025 el Gobierno aprobó el Plan de Publicidad y Comunicación Institucional 2025, donde la inversión publicitaria total (campañas institucionales más comerciales) prevista es de 161,2 millones de euros para 146 campañas, un 16% más que en 2024. Se trata del mayor presupuesto en 18 años, quedando solo por debajo de 2007-2008 (Gobierno de Zapatero). Sumando los últimos cinco años (2020-2024) el gasto acumulado fue de 727 millones de euros, consolidando al Gobierno como el mayor anunciante de España.

Ver: Gobierno de España. Plan 2025 de Publicidad y Comunicación Institucional, disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/cpci/Documents/Plan%202025.pdf>.

³ Comité de Derechos Humanos. Lista de cuestiones previa a la presentación del séptimo informe periódico de España, CCPR/C/ESP/QPR/7, 3 de diciembre de 2019, párr. 2.

⁴ Comité de Derechos Humanos. Lista de cuestiones previa a la presentación del séptimo informe periódico de España, CCPR/C/ESP/QPR/7, 3 de diciembre de 2019, párr. 1.

de expresión, y en el artículo 21 y el artículo 22, párrafo 2, del Pacto”⁵. No obstante, en su séptimo informe el Estado se limitó a proporcionar información sobre el estado de dos casos que fueron objeto de dictámenes del Comité, sin responder a esta cuestión⁶.

B. Información complementaria

Ante la falta de información presentada por el Estado, quisiéramos informar al Comité sobre una novedad importante en el marco institucional del derecho a la libertad de expresión en España, la cual amenaza fuertemente el ejercicio de este derecho por parte de los miembros de medios de comunicación, a saber, el Plan de Acción por la Democracia⁷. Adicionalmente, expondremos que, diferentes medios de comunicación han denunciado que desde 2024 existe un reparto discriminatorio de publicidad institucional, por lo que, en este contexto, el Plan de Acción por la Democracia se constituye en una herramienta que facilitaría al Gobierno continuar asignando arbitrariamente la publicidad institucional, lo cual supone una restricción al ejercicio del derecho a la libertad de expresión que no satisface las condiciones establecidas en el Pacto y en la Observación general No. 34 del Comité, en incumplimiento de las recomendaciones del Comité en sus pasadas observaciones sobre el sexto informe periódico de España.

1. Sobre el Plan de Acción por la Democracia

El Plan de Acción por la Democracia fue propuesto en medio de las críticas del presidente Pedro Sánchez a los medios de comunicación calificados como de derecha, a raíz de las noticias difundidas en su contra. Estas críticas surgieron tras la denuncia en abril de 2024 por parte de la organización Manos Limpias contra su esposa, la Sra. Begoña Gómez, por supuesto tráfico de influencias y corrupción en los negocios, denuncia que se basó en publicaciones periodísticas sobre presuntas irregularidades⁸. En este contexto, el presidente Sánchez se ha referido a algunos medios de comunicación como “pseudomedios” que hacen parte de “una máquina de fango” dirigida a deshumanizarlo con bulos y desinformación⁹.

⁵ Comité de Derechos Humanos. Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España, CCPR/C/ESP/CO/6, 14 de agosto de 2015, párr. 25.

⁶ Comité de Derechos Humanos. Séptimo informe periódico de España, CCPR/C/ESP/7, 29 de noviembre de 2024, párrs. 1-4.

⁷ Gobierno de España. Plan de Acción por la Democracia. Disponible en: https://www.mpr.gob.es/prencom/notas/Documents/2024/2024-3002_Plan_de_accion.pdf.

⁸ Infobae. “Cronología de la investigación a Begoña Gómez: de la denuncia de Manos Limpias a la declaración que tendrá lugar el 19 de julio”, 5 de julio de 2024, disponible: <https://www.infobae.com/espana/2024/07/05/cronologia-de-la-investigacion-a-begona-gomez-de-la-denuncia-de-manos-limpias-a-la-declaracion-que-tendra-lugar-el-19-de-julio/>.

⁹ Clarín. “Pedro Sánchez prepara medidas contra los “pseudo medios digitales” y desata las alarmas en España”, 23 de junio de 2024, disponible en: https://www.clarin.com/mundo/pedro-sanchez-prepara-medidas-pseudo-medios-digitales-desata-alarmas-espana_0_f4PwveHq8n.html?srsId=AfimBOopo0gGoCRzBxAbu-5CjEO6Gbu9Qa6_bC97O51Y-Ed18VTM-RTV4.

Puntualmente, el 24 de abril de 2024, tras la apertura de diligencias previas por un juzgado contra la Sra. Gómez, el presidente Sánchez emitió una carta abierta a la ciudadanía en la que afirmó que el Sr. Feijóo y el Sr. Abascal, líderes del Partido Popular (PP) y Vox, respectivamente, habían puesto en marcha dicha máquina de fango, lo que según él es una coalición de intereses y medios de derecha y ultraderecha dirigida a desprestigiarlo¹⁰. Desde entonces, en varias oportunidades el presidente ha hecho alusión a esta “máquina” y al “fango” que promueven los medios contra él y su familia. Fue en este escenario que el presidente Sánchez presentó el 17 de julio de 2024 ante el Congreso el Plan de Acción por la Democracia dirigido a luchar contra "la máquina del fango", "las presiones a periodistas", "las campañas de desinformación y bulos" y "las corruptelas de algunos". El 16 de septiembre de 2024 el Consejo de Ministros aprobó el Plan y actualmente se encuentra en fase de reglamentación e implementación.

El Plan de Acción por la Democracia contiene 31 medidas, 7 de las cuales a la fecha ya han sido iniciadas¹¹, y, según el Gobierno, estas se fundamentan en el reciente Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación, el cual entró en vigor el pasado 7 de mayo de 2024. Entre las medidas del Plan de Acción por la Democracia se encuentran:

1. Creación de un registro de medios de comunicación en el que se disponga de información pública sobre su propiedad y la inversión publicitaria que reciben.
2. Reforma de la Ley de Publicidad institucional para introducir criterios de transparencia, proporcionalidad y no discriminación en su asignación.
3. Introducción de límites a la financiación que las administraciones públicas pueden dedicar a los medios de comunicación, para que no haya medios impulsados por dependientes de administraciones públicas.
4. Aprobación de una Estrategia Nacional de lucha contra las campañas de desinformación.

Al respecto, conviene resaltar que el Gobierno ha asignado 7,83 millones de euros a una ambiciosa campaña publicitaria destinada a promover el Plan de Acción por la Democracia, lo que la convierte en la tercera campaña más costosa del Plan de Publicidad Institucional 2025, superada solo por la de la declaración de la renta y la de seguridad vial. Ello es muestra de la prioridad política que el Gobierno otorga a este Plan.

En desarrollo del Plan de Acción por la Democracia, el 25 de febrero de 2025 el Consejo de Ministros aprobó el anteproyecto de ley “para la mejora de la gobernanza democrática en

¹⁰ Publicación de Pedro Sánchez en X, 24 de abril de 2024, disponible en: <https://x.com/sanchezcastejon/status/1783181535337734409?lang=en>.

¹¹ Newtral. “Cronología del Plan de Acción por la Democracia del Gobierno”, 14 de marzo de 2025, disponible en: <https://www.newtral.es/cronologia-plan-accion-democracia/20250314/>.

servicios digitales y medios de comunicación”¹². Este anteproyecto contempla, entre otras medidas, la creación del registro de medios de comunicación anunciado en el Plan de Acción por la Democracia. Este registro será gestionado por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), que también será la encargada de supervisar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte de los medios y de gestionar un régimen sancionador. Las obligaciones de transparencia incluyen, conforme al artículo 6 del Reglamento Europeo, la divulgación de la denominación del medio, sus datos de contacto, los titulares directos o indirectos que influyen en su funcionamiento, los propietarios reales y la cantidad de fondos públicos recibidos.

Adicionalmente, el anteproyecto contempla que los medios que no actualicen o proporcionen información sobre su estructura de propiedad o sobre los ingresos recibidos de publicidad institucional podrán ser sancionados por la CNMC, y que las plataformas podrán ser sancionadas por sus contenidos con multas que van desde 30.000 euros hasta del 6% del volumen anual de sus negocios. Además, para ser considerados oficialmente como medios de comunicación y acceder a financiación pública, será obligatorio que los medios de ámbito estatal estén inscritos en este registro. El objetivo de esta medida, según el Gobierno, es limitar la financiación política encubierta desde administraciones públicas a medios afines.

En ese sentido, el Gobierno propone además una reforma a la Ley de Publicidad Institucional, la cual está prevista en el Plan Anual Normativo de 2025¹³. Una de las principales novedades será la creación de una central de medios controlada directamente por la Presidencia del Gobierno, que asumirá el control sobre la asignación de la publicidad institucional, desplazando así la gestión que hasta ahora estaba en manos de la Junta de Contratación Centralizada del Ministerio de Hacienda. Esto permitirá al Gobierno distribuir los recursos según criterios más subjetivos, como la calidad de la audiencia en lugar de la cantidad. La reforma también busca introducir criterios de sostenibilidad en la asignación de los recursos publicitarios. En suma, el presidente Sánchez explicó que estas medidas sobre publicidad institucional pretenden “limitar la financiación que las administraciones pueden dedicar a los medios para que no haya ninguno que tenga más financiadores públicos que lectores” ni que haya partidos que “compren líneas editoriales con el dinero de todos los contribuyentes”¹⁴.

¹² Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública. Nota de prensa, 25 de febrero de 2025, disponible en: https://digital.gob.es/dam/es/portalmtdfp/comunicacion/sala-de-prensa/comunicacion_ministro/2025/02/2025-02-25/NdPCminDSAEMFA.pdf.

¹³ Público. “El Gobierno abrirá el melón de la reforma de la ley de publicidad institucional en 2025”, 15 de abril de 2025, disponible en: <https://www.publico.es/politica/gobierno/gobierno-abrira-melon-reforma-ley-publicidad-institucional-2025.html>.

¹⁴ Rtve. “Peligros, vaguedades y aciertos: ¿qué dicen los expertos del plan de Sánchez sobre los medios?”, 21 de julio de 2024, disponible en: <https://www.rtve.es/noticias/20240721/peligros-vaguedades-aciertos-expertos-plan-sanchez-medios/16188474.shtm>.

2. El contexto de asignación de publicidad institucional

La publicidad institucional o estatal es aquella que realizan los poderes públicos para informar a la ciudadanía sobre asuntos de interés general. En España, esta práctica está regulada principalmente por la *Ley 29/2005, de Publicidad y Comunicación Institucional*, y por un Acuerdo Marco que fue firmado a finales de 2023 entre el Gobierno central español y un *pool* de agencias de medios, quienes se encargan de seleccionar, repartir y negociar las campañas publicitarias con los distintos medios de comunicación. Este Acuerdo Marco es gestionado por la Secretaría de Estado de Comunicación (SEC) y, en concreto, por el Director del Departamento de Comunicación Institucional.

Ahora bien, la importancia de este tema radica en que uno de los principales ingresos de los medios de comunicación corresponde a pagos de publicidad institucional. Incluso, en los últimos años, el Gobierno ha sido el mayor anunciante de España con un gasto de más de 90 millones de euros en 2023¹⁵. Es por esto que, la asignación de estos pagos puede beneficiar o perjudicar significativamente a los medios, con lo cual surge el riesgo de que los criterios de reparto sean utilizados como una herramienta del Ejecutivo para influir indebidamente en la libertad de expresión, más aún cuando no existe transparencia sobre su aplicación.

Anteriormente, el reparto de publicidad institucional se basaba en criterios técnicos, como el público objetivo y el ranking de audiencia de GfK DAM, medidor oficial de audiencias en España¹⁶. No obstante, particularmente desde 2024, diferentes medios como The Objective, Dircomfidencial¹⁷ y El Español¹⁸, han denunciado que se han utilizado otros criterios, como la tasa de rebote¹⁹ o el tráfico directo²⁰ a las páginas de inicio de los periódicos, lo que podría estar dirigido a perjudicar a los medios de comunicación críticos al Gobierno y favorecer a los

¹⁵ La Moncloa. Informe Anual de 2023 ejecución publicitaria del Ministerio de la Presidencia, disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/cpci/paginas/PlanesEInformes.aspx>; La Gaceta. “El Gobierno, el mayor anunciante en España por segundo año consecutivo”, junio 27 de 2024, disponible en: <https://gaceta.es/espana/el-gobierno-el-mayor-anunciante-en-espana-por-segundo-ano-consecutivo-20240627-1036/>.

¹⁶ GfK DAM es un medidor del consumo digital de los individuos a través de la medición multidispositivo. Por disposición de la Comisión de Seguimiento de la Medición de Audiencias Digitales en España, desde 2022 GfK DAM es el medidor oficial de consumo digital de España, de manera que este es el principal indicador que se utiliza para la negociación de publicidad privada e institucional.

¹⁷ Dircomfidencial. “Preocupación entre las agencias de medios con Moncloa por la gestión de la publicidad institucional”, 11 de noviembre de 2024, disponible en: <https://dircomfidencial.com/marketing/preocupacion-entre-las-agencias-de-medios-con-moncloa-por-la-gestion-de-la-publicidad-institucional-20241111-0405/>

¹⁸ El Español. “El Español cierra 2024 como líder en usuarios, audiencia media, páginas vistas y sesiones en pleno escándalo por la publicidad institucional”, 27 de diciembre de 2024, disponible en: https://www.elespanol.com/invertia/medios/20241227/espanol-cierra-lider-usuarios-audiencia-media-paginas-vistas-sesiones-pleno-escandalo-publicidad-institucional/911659200_0.html.

¹⁹ La tasa de rebote o bounce rate es el porcentaje de personas que entran en una página y la abandonan sin realizar ninguna acción específica.

²⁰ El tráfico directo de una página web se refiere a la cantidad de usuarios que ingresan tras teclear directamente la URL en el navegador y no por referencia.

afines²¹. Incluso, las agencias han denunciado que en algunos casos el Gobierno directamente les indica qué medios incluir y cuáles no²². En palabras de la Sra. Virginia Pérez Alonso, directora de Público y expresidenta de la Plataforma por la Libertad de Información, “las instituciones públicas actúan bajo el principio de transparencia cero cuando se trata de informar acerca de la publicidad institucional. Eso impide que los medios (y los ciudadanos) podamos verificar si esta se otorga de acuerdo a los “criterios objetivos” que marca la ley”²³.

En ese contexto, periódicos con una línea editorial crítica al Gobierno han tenido importantes reducciones en sus ingresos por publicidad institucional, tanto por un menor número de campañas asignadas, como por una reducción en los importes de las campañas adjudicadas. Por ejemplo, el digital El Español, el más leído en España, tuvo una reducción de 64.7% en sus ingresos por publicidad institucional en el 2024. Además, sin razón técnica alguna, El Español fue excluido de la campaña más importante del año del Ministerio de Hacienda, con una inversión de 4.9 millones de euros, titulada *Sensibilización fiscal e información y asistencia a la ciudadanía en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y en el acceso a servicios o medidas de ayuda prestados por la agencia tributaria*.

Por su parte, el diario El País, ideológicamente cercano al actual Gobierno, lidera en facturación por publicidad institucional, a pesar de no ubicarse ni en el top 5 de medios por usuarios únicos, audiencia media diaria y sesiones según el ranking Gfk DAM²⁴. Similarmente, el Gobierno está favoreciendo a la prensa en papel en su reparto de fondos públicos, tanto a través de la publicidad institucional como de subvenciones para la digitalización de los medios²⁵. A pesar de la caída en la audiencia de los medios impresos, que ha llevado a una disminución en su participación en la inversión publicitaria privada, el Gobierno ha destinado el 12,18% del gasto publicitario institucional a estos medios, una cifra considerablemente superior al 5,6% que

²¹ El Español. “El escándalo de la publicidad institucional: la caja negra de Pedro Sánchez”, 12 de noviembre de 2024, disponible en https://www.elespanol.com/espana/politica/20241112/escandalo-publicidad-institucional-caja-negra-pedro-sanchez/900549937_14.amp.html.

²² El Español. “El látigo y la pluma: el descontento de las agencias por el reparto de la publicidad institucional”, 13 de noviembre de 2024, disponible en: https://www.elespanol.com/reportajes/20241113/latigo-pluma-descontento-agencias-reparto-publicidad-institucional/900660489_0.amp.html. Dircomfidencial. “Preocupación entre las agencias de medios con Moncloa por la gestión de la publicidad institucional”, 11 de noviembre de 2024. Disponible en: <https://dircomfidencial.com/marketing/preocupacion-entre-las-agencias-de-medios-con-moncloa-por-la-gestion-de-la-publicidad-institucional-20241111-0405/>.

²³ International Press Institute. “Plan de Regeneración Democrática de España: implicaciones para la libertad de prensa”, 7 de octubre de 2024, disponible en: <https://ipi.media/plan-regeneracion-democratica-implicaciones-libertad-prensa/>.

²⁴ El Español. “El Español cierra 2024 como líder en usuarios, audiencia media, páginas vistas y sesiones en pleno escándalo por la publicidad institucional”, 27 de diciembre de 2024, disponible en: https://www.elespanol.com/invertia/medios/20241227/espanol-cierra-lider-usuarios-audiencia-media-paginas-vistas-sesiones-pleno-escandalo-publicidad-institucional/911659200_0.html.

²⁵ The Objective. “El Gobierno ultima una nueva ley de publicidad institucional a la medida de sus medios afines”, 11 de febrero de 2025, disponible en: <https://theobjective.com/medios/2025-02-01/gobierno-nueva-ley-de-publicidad-institucional/>.

reciben en el mercado privado. En otras palabras, el Gobierno está sobrerrepresentando a los medios impresos, lo que afecta negativamente a la prensa digital y a otros canales de mayor alcance, y lo que coincide con la narrativa del Gobierno contra los nativos digitales supuestamente financiados por la oposición.

Teniendo en cuenta el contexto descrito, si bien las medidas del Plan de Acción por la Democracia a primera vista parecen estar encaminadas a garantizar que los medios de comunicación no difundan noticias falsas y que la publicidad institucional sea regulada, la realidad es que el Plan dota de mayores herramientas al Gobierno para interferir en el reparto de publicidad institucional según su afinidad con cada medio. En ese orden de ideas, a continuación, se expondrá por qué este Plan es incompatible con el Pacto, en particular en lo referente al establecimiento de un registro de medios y el control de publicidad institucional.

3. Estándares de derechos humanos sobre la asignación arbitraria de publicidad institucional

El derecho a la libertad de expresión se encuentra reconocido en el artículo 19 del Pacto. A la luz de este derecho, el Comité, en su Observación General No. 34, explicó que “la prensa y los medios de comunicación deben ser libres y capaces de comentar cuestiones públicas sin censura ni limitaciones”²⁶. En ese sentido, los Estados deben garantizar que los marcos legislativos por los que se regula a los medios de comunicación sean compatibles con los requisitos dispuestos en el párrafo 3 del artículo 19 del Pacto²⁷. Es decir, cualquier restricción a la libertad de expresión debe estar expresamente fijada por ley y ser necesaria para asegurar el respeto a los derechos de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud y la moral pública.

Sobre la asignación arbitraria de publicidad institucional, en su Observación General No. 34 el Comité señaló que ésta en efecto puede constituir una violación adicional al derecho a la libertad de expresión:

41. Hay que hacer todo lo posible para que los sistemas de subvenciones públicas a los medios de difusión y la colocación de publicidad por el gobierno no sean utilizados para vulnerar la libertad de expresión. (...)

²⁶ Comité de Derechos Humanos. Observación General no. 34. Artículo 19. Libertad de opinión y libertad de expresión, CCPR/C/GC/34, 12 de septiembre de 2011, párr. 13.

²⁷ Comité de Derechos Humanos. Observación General no. 34. Artículo 19. Libertad de opinión y libertad de expresión, CCPR/C/GC/34, 12 de septiembre de 2011, párr. 39.

42. Sancionar a un medio de difusión, a un propietario de un medio o a un periodista por el solo hecho de criticar al gobierno o al sistema sociopolítico al que este se adhiere no puede considerarse nunca una restricción necesaria de la libertad de expresión.²⁸

En aplicación de lo anterior, el CDH, en sus Observaciones finales sobre Lesoto, manifestó su preocupación “por los informes que ha recibido acerca de los periódicos que expresen una actitud negativa ante el Gobierno, a los que el Estado les niega toda publicidad”²⁹. En ese contexto, el Comité instó al Estado “a que respete la libertad de prensa y a que se abstenga de tomar medidas que interfieran con ésta”.

En similar sentido, en la Declaración Conjunta sobre Diversidad en la Radiodifusión, se hizo un llamado para que se implementen medidas “para asegurar que la publicidad oficial no sea utilizada como un medio para la interferencia política en los medios de comunicación”³⁰. De igual modo, en la Declaración Conjunta sobre Mecanismos internacionales para la promoción de la libertad de expresión, se señaló sobre la publicidad institucional que:

Los gobiernos y los órganos públicos nunca deben abusar de su custodia de las finanzas públicas para tratar de influir en el contenido de la información de los medios de prensa; el anuncio de publicidad debe basarse en razones de mercado³¹.

De igual modo, recientemente, en un informe de la Relatoría Especial sobre el Derecho de Libertad de Opinión y Expresión de la ONU, se llamó la atención sobre la captura de medios de comunicación. Este fenómeno puede definirse como el proceso por el cual instituciones independientes pasan a ser controladas por gobiernos, plutócratas o empresas. Asimismo, la Relatoría señaló que este puede venir acompañado de interferencias políticas, por ejemplo, a través de la instrumentalización de la publicidad pública y las subvenciones estatales para socavar los medios de comunicación que son críticos al gobierno de turno³². Es por ello que, ante las denuncias de discriminación contra medios críticos, la Relatoría Especial ha instado a varios Estados a asignar la publicidad institucional de forma transparente.

²⁸ Comité de Derechos Humanos. Observación General no. 34. Artículo 19. Libertad de opinión y libertad de expresión, CCPR/C/GC/34, 12 de septiembre de 2011, párr. 41-42.

²⁹ Comité de Derechos Humanos. Observaciones finales sobre Lesotho, CCPR/CO/79/Add.106, párr. 22.

³⁰ Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, Representante de la OSCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación, Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión y la Relatora Especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información. Declaración Conjunta sobre Diversidad en la Radiodifusión, 2007 disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=719&IID=2>.

³¹ Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, Representante de la OSCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación, Relatora Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión y la Relatora Especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información. Declaración Conjunta sobre Mecanismos internacionales para la promoción de la libertad de expresión, 2011, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=87&IID=2>.

³² Consejo de Derechos Humanos. Fortalecimiento de la libertad de los medios de comunicación y de la seguridad de los periodistas en la era digital. 20 de abril de 2022. A/HRC/50/29, párr. 75.

Por ejemplo, la Relatoría Especial llamó la atención al caso de Hungría³³, tras su visita al país, en la cual se observó la asignación discriminatoria de publicidad institucional entre medios afines y críticos al Gobierno, lo cual había sido exacerbado desde la llegada del primer ministro Viktor Orban. Ante este escenario, la Relatoría Especial instó a Hungría a establecer sistemas transparentes y no discriminatorios en la asignación de publicidad institucional:

El sesgo deliberado de la publicidad de los ingresos públicos a favor de los medios con un punto de vista político particular tiene consecuencias adversas, no sólo para la salud del sector de los medios de comunicación, sino también para la viabilidad de todo el ecosistema de la información. En primer lugar, la distribución de una elevada proporción de fondos públicos a los medios de comunicación progubernamentales les da una ventaja injusta sobre los medios independientes y distorsiona el debate democrático. En segundo lugar, en un mercado competitivo en el que la viabilidad de los medios de comunicación se ve amenazada por diversos factores, **la privación deliberada de una importante fuente de fondos a los medios independientes es contraria a la obligación del Estado de promover la independencia, la diversidad y el pluralismo de los medios de comunicación. La Relatora Especial considera que, en consonancia con las normas internacionales, el Gobierno debe establecer sistemas eficaces para garantizar la transparencia, la equidad y la no discriminación en la asignación de recursos a los medios de comunicación, incluidos los fondos públicos para publicidad**³⁴. (traducción propia y negrilla añadida).

Por su parte, a nivel del Sistema Europeo de Derechos Humanos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en lo sucesivo “TEDH”) ha explicado que los Estados no solo deben abstenerse de tener injerencias arbitrarias en la libertad de expresión, sino que, además, deben tomar medidas efectivas de protección de la libertad de expresión y garantizar el pluralismo. En tal sentido, “en el ámbito de la difusión audiovisual, estos principios imponen al Estado la obligación de garantizar de una parte, el acceso del público (...) a la información imparcial y exacta así como a la pluralidad de opiniones y comentarios que reflejen fundamentalmente la diversidad de opiniones políticas del país y, de otra parte, la protección de los periodistas y de los otros profesionales de los medios audiovisuales contra las trabas a la comunicación de esas informaciones y comentarios”³⁵.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el caso *Vgt Verein gegen Tierfabriken c. Suiza*, el Tribunal Europeo estudió que la empresa responsable de colocar publicidad en la radio nacional se había

³³ Consejo de Derechos Humanos. Fortalecimiento de la libertad de los medios de comunicación y de la seguridad de los periodistas en la era digital. 20 de abril de 2022. A/HRC/50/29, párr. 77.

³⁴ Consejo de Derechos Humanos. Visita a Hungría. Informe de la Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Irene Khan, 11 de mayo de 2022, A/HRC/50/29/Add.1

³⁵ TEDH. Guía sobre el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Libertad de expresión, 30 de abril de 2021, disponible en: https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_10_spa, párr. 654.

negado a divulgar un anuncio que había sido presentado por una asociación para la protección de los animales, debido a su contenido político sobre el consumo de carne. El TEDH encontró que esta interferencia a la libertad de expresión no era necesaria en una sociedad democrática, ya que la prohibición de anuncios políticos no aplicaba a todos los medios de comunicación³⁶. De esta manera, “aunque el caso Vgt Verein gegen Tierfabriken refiere a la prohibición de anuncios políticos por particulares, y no a la publicidad estatal, condenó efectivamente una ley que daba lugar a la asignación discriminatoria de publicidad, al respaldar la idea de que dicha asignación -sea hecha por entidades particulares o estatales- no puede estar fundada en criterios claramente discriminatorios”³⁷.

Finalmente, a nivel del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “CIDH”), establece como principio 13 lo siguiente:

La utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; (...) **la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales;**(...) entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, **atenta contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley.** Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión. (negrilla añadida)

De igual forma, la CIDH, en sus *Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión*, explicó que en el caso de la distribución de la publicidad oficial, se configura un caso “de censura indirecta cuando la misma es realizada con fines discriminatorios de acuerdo a la posición editorial del medio incluido o excluido en ese reparto y con el objeto de condicionar su posición editorial o línea informativa”³⁸. Para evitar este tipo de escenarios, los Estados deben establecer procedimientos para la contratación y distribución de la publicidad oficial que reduzcan la discrecionalidad y eviten sospechas de favoritismos políticos³⁹. Asimismo, los criterios de adjudicación deben encontrarse claramente expuestos en la norma y debe orientarse a la efectividad del mensaje, a través de la elección del público objetivo⁴⁰.

Adicionalmente, en el informe anual del 2003 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (en adelante, “RELE”), ahondó en la asignación discriminatoria de la publicidad

³⁶ TEDH. Caso de Vgt Verein gegen Tierfabriken c. Suiza, 28 de junio de 2001, Demanda No. 24699/94.

³⁷ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. “Asignación discriminatoria de publicidad oficial”, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artid=270&lid=2>.

³⁸ CIDH. Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión. 2011, párr. 11.

³⁹ CIDH. Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión. 2011, párr. 46.

⁴⁰ CIDH. Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión. 2011, párr. 52.

oficial como uno de los primeros mecanismos de censura indirecta. Al respecto, se han definido tres tipos de subsidio estatal en materia de asignación de publicidad estatal: por categorías, por puntos de vista y por la necesidad de selección. En concreto, la asignación por puntos de vista termina en la violación más flagrante del derecho a la libertad de expresión, pues los criterios para asignar recursos de publicidad estatal se basan totalmente en las opiniones que expresa el medio de comunicación⁴¹. Si bien los Estados cuentan con la facultad de tomar decisiones respecto a cómo asignar la publicidad, e incluso negar la publicidad a todos los medios de comunicación, no puede negarle ese ingreso solo a algunos medios, con base en criterios discriminatorios⁴². La publicidad estatal podría ser fundamental para el funcionamiento de un medio de comunicación, por lo que la negativa a asignársela podría perjudicarlo en un equivalente a una multa o a una condena de cárcel. En este caso, ya que es necesario obtener una asignación favorable de la publicidad estatal, los medios podrían verse comprometidos y obligados a producir informes favorables a quienes toman las decisiones sobre estas asignaciones⁴³. Es decir que, la distribución de publicidad estatal actúa como un fuerte disuasivo de la libertad de expresión⁴⁴.

En suma, la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad institucional constituye una forma de censura indirecta incompatible con los estándares internacionales de derechos humanos. Diversos órganos y mecanismos internacionales han coincidido en señalar que el uso de los recursos públicos para premiar o castigar medios en función de su línea editorial vulnera la libertad de expresión, distorsiona el debate democrático y afecta la pluralidad informativa. Por ello, los Estados tienen la obligación de establecer mecanismos claros, objetivos, transparentes y no discriminatorios para la asignación de publicidad oficial, de modo que se garantice la independencia de los medios y se evite cualquier injerencia política que limite el libre flujo de ideas y opiniones en una sociedad democrática.

4. La incompatibilidad de algunas de las medidas del Plan de Acción por la Democracia con el derecho a la libertad de expresión

Ahora bien, recapitulando en el caso concreto, el Plan de Acción por la Democracia propone una serie de restricciones a la libertad de expresión, tales como la obligación de inscribirse en un registro de medios y limitaciones a la publicidad institucional que los medios pueden recibir. Si bien el Gobierno ha afirmado que estas medidas se fundamentan en el Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación, el cual busca ser un marco común de

⁴¹ RELE. Capítulo V: Violaciones indirectas de la libertad de expresión. Asignación discriminatoria de la publicidad oficial. 2003, párr. 10.

⁴² RELE. Capítulo V: Violaciones indirectas de la libertad de expresión. Asignación discriminatoria de la publicidad oficial. 2003, párr. 12.

⁴³ RELE. Capítulo V: Violaciones indirectas de la libertad de expresión. Asignación discriminatoria de la publicidad oficial. 2003, párr. 12.

⁴⁴ RELE. Capítulo V: Violaciones indirectas de la libertad de expresión. Asignación discriminatoria de la publicidad oficial. 2003, párr. 13.

protección del pluralismo y la independencia de medios de comunicación para los países de la Unión Europea, algunos académicos expertos han señalado que este Plan traspone incorrectamente el Reglamento Europeo. Ello ya que, “mientras la normativa comunitaria se centra en proteger a los medios y fortalecerles como herramienta clave para luchar contra la desinformación, lo que hizo el presidente fue un discurso muy negativo contra los medios”⁴⁵.

Como muestra de lo anterior, y según se expuso, el Plan de Acción por la Democracia propone la creación de un registro de medios, el cual, en palabras del ministro de Cultura, Sr. Ernest Urtasun, permitirá "establecer los criterios de qué es un medio a diferencia de otras plataformas cuya finalidad no es informar"⁴⁶. Al respecto, el Sr. Eduardo Suárez, director editorial del Instituto Reuters para el Estudio del Periodismo en la Universidad de Oxford, ha denunciado la problemática de que sea el Gobierno quien delimite qué es un medio y qué es desinformación⁴⁷. En esa misma línea, algunos periodistas han denunciado que con este registro el Gobierno central busca controlar la prensa. Por ejemplo, el Sr. Juan Luis Cebrián, expresidente del grupo Prisa y fundador de El País, afirmó que el Gobierno con este Plan va a decidir lo que "son bulos y lo que no" y va "a premiar a los buenos y castigar a los malos", implantando así “un tipo de censura”⁴⁸. Asimismo, el Sr. Álvaro Nieto, director de The Objective, afirmó que el Plan de Acción por la Democracia es "una prueba más de que el Gobierno pretende controlar a la prensa" y que no es más que una cortina de humo ante sus recientes escándalos.

En adición, vale señalar que lo que es todavía más problemático es que el registro de medios será la base para definir la asignación de publicidad institucional. Es decir que, aquellos medios que, a juicio de la autoridad estatal, difundan desinformación no recibirán publicidad institucional. La lógica del Gobierno es que los medios críticos reciben financiación de la oposición y que reducir su acceso a la publicidad institucional contribuiría a frenarlos⁴⁹. Específicamente, el Gobierno se

⁴⁵ Rtve. “Peligros, vaguedades y aciertos: ¿qué dicen los expertos del plan de Sánchez sobre los medios?”, 21 de julio de 2024, disponible en: <https://www.rtve.es/noticias/20240721/peligros-vaguedades-aciertos-expertos-plan-sanchez-medios/16188474.shtml>

⁴⁶ La Sexta. “El plan de regeneración del Gobierno impondrá un registro de medios y "límites" a la publicidad institucional”, 17 de septiembre de 2024, disponible en: https://www.lasexta.com/noticias/nacional/plan-regeneracion-Gobierno-impondra-registro-medios-limites-publicidad-institucional_2024091766e967ffcf7b30001372ff0.html

⁴⁷ Rtve. “Peligros, vaguedades y aciertos: ¿qué dicen los expertos del plan de Sánchez sobre los medios?”, 21 de julio de 2024, disponible en: <https://www.rtve.es/noticias/20240721/peligros-vaguedades-aciertos-expertos-plan-sanchez-medios/16188474.sh>

⁴⁸ Nueva Economía Forum. “Cebrián critica el plan de regeneración democrática de Sánchez por ser “de degeneración”, 18 de septiembre de 2024, disponible en: <https://www.nuevaeconomiaforum.org/index.php/ca/noticias/cebrian-critica-el-plan-de-regeneracion-democratica-de-sanchez-por-ser-de-degeneracion>

⁴⁹ Digitalis. “España creará una central de medios para gestionar la publicidad institucional”, 8 de enero de 2025, disponible en: https://diariodigitalis.com/publicidad/2025/01/08/espana-creara-una-central-de-medios-para-gestionar-la-publicidad-institucional/?utm_source=chatgpt.com

ha referido a la necesidad de controlar a los medios digitales, a quienes acusa de difundir bulos en su contra y de estar financiados indirectamente por los gobiernos autonómicos del PP⁵⁰.

De esta manera, al centralizar y controlar la asignación de publicidad institucional, el Gobierno puede utilizar la métricas que beneficien a ciertos medios y a otros no, según sus intereses⁵¹. En otras palabras, el Plan crea un riesgo importante de que el Ejecutivo asfixie económicamente a los medios con líneas editoriales contrarias al gobierno de turno.

Sobre este aspecto, la Asociación de la Prensa de Madrid manifestó sus reservas sobre que sea el Poder Ejecutivo quien determine "la limitación o la retirada de fondos públicos a medios que se compruebe que difunden bulos de manera reiterada", lo que podría dar lugar a que el Gobierno actúe contra "quienes honestamente publican informaciones contrastadas, aunque resulten molestas para los poderes públicos"⁵². De igual forma, la Sra. Antoinette Nikolova, directora de la asociación Balkan Free Media Initiative, citó al gobierno de España en el periódico estadounidense Político, en un tono muy crítico puesto que acusa al Presidente del gobierno español de ir más allá de lo que recomienda el texto del Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación para limitar qué organizaciones pueden optar a financiación pública, interpretando esta legislación para adaptarla a su propia agenda⁵³.

Similarmente, diferentes actores del sector mediático han alertado sobre el riesgo de arbitrariedad que introducen los nuevos criterios, que se alejan del principio de llegar al mayor número de ciudadanos, y penalizan el tráfico que provenga de redes sociales o plataformas externas⁵⁴. Así, se ha señalado que, grupos aparentemente cercanos al Gobierno como Prisa

⁵⁰ EFE. "Pedro Sánchez: No podemos permitir que el espacio digital se convierta en el «salvaje oeste", 5 de febrero de 2025, disponible en: <https://efe.com/espana/2025-02-05/sanchez-derechos-digitales-tecnocasta/>; ABC. "Moncloa impulsa el registro de medios que busca limitar su publicidad institucional", 25 de febrero de 2025, disponible en: <https://www.abc.es/espana/gobierno-aprueba-anteproyecto-controlar-medios-pilotara-cnmc-20250225134225-nt.htm> l.

⁵¹ PMK. "El Gobierno de España busca controlar la Publicidad Institucional y reforzar el marco regulatorio de los medios", 8 de enero de 2025, disponible en: <https://www.puromarketing.com/9/214918/Gobierno-espana-busca-controlar-publicidad-institucional-reforzar-marco-regulatorio-medios>. Digitalis. "España creará una central de medios para gestionar la publicidad institucional", 8 de enero de 2025, disponible en: <https://diariodigitalis.com/publicidad/2025/01/08/espana-creara-una-central-de-medios-para-gestionar-la-publicidad-institucional/>.

⁵² Asociación de la Prensa de Madrid. "La APM mantiene sus reservas sobre quién determinará la retirada de fondos públicos a medios que difundan bulos", 17 de julio de 2024, disponible en: <https://www.apmadrid.es/comunicado/la-mpm-mantiene-sus-reservas-sobre-quien-determinara-la-retirada-de-fondos-publicos-a-medios-que-difundan-bulos/>.

⁵³ Político. "If the EU is to support media freedom, its members must lead by example", abril 10 de 2025, disponible en: <https://www.politico.eu/article/eu-accession-media-freedom-democracy-serbia-hungary-slovakia-italy-spain/>

⁵⁴ EDATV. "Moncloa repartirá publicidad por criterios de inclusividad y no discriminación", 1 de febrero de 2025, disponible en: <https://edatv.news/politica/moncloa-repartira-publicidad-institucional-base-criterios-no-discriminacion>.

(propietario de *El País*), eldiario.es o Infolibre se verían beneficiados por este modelo basado en calidad del tráfico y número de abonados, a pesar de haber perdido liderazgo en audiencia total⁵⁵.

No menos importante, es de destacar que 35 organizaciones de la sociedad civil emitieron un manifiesto en respuesta al Plan de Acción por la Democracia, cuestionando, entre otras cosas, la falta de participación popular en la elaboración de un plan “por la democracia”:

Resulta preocupante que se esté diseñando un Plan de esta naturaleza de forma poco democrática. Parece desafortunado no haber consultado durante su elaboración a la sociedad civil ni a las organizaciones especializadas en calidad democrática, cuando la confianza de la ciudadanía en sus instituciones se sustenta en principios fundamentales como la transparencia, la participación ciudadana, la integridad y la rendición de cuentas⁵⁶.

En síntesis, diversos académicos, medios, organizaciones y periodistas han alertado que las medidas del Plan de Acción por la Democracia podrían instrumentalizar la lucha contra la desinformación para restringir la libertad de expresión y asfixiar económicamente a las voces críticas, erosionando así los principios democráticos que el propio Plan dice proteger.

Por todo lo anterior, este marco normativo, a la luz de los estándares reseñados, es incompatible con el Pacto, en particular con el derecho a la libertad de expresión. Según se expuso, los Estados deben implementar medidas para asegurar que la asignación de publicidad institucional se realice de forma transparente, objetiva y no discriminatoria, dado que la interferencia en esta asignación puede coartar la libertad de expresión, a tal punto de constituir un medio de censura indirecta. No obstante, de implementarse el Plan de Acción por la Democracia como fue propuesto, el Ejecutivo podría determinar qué medios pueden recibir financiación pública, y cuáles no, e incluso imponer sanciones a medios que a su juicio difundan “desinformación”. Esto supone un control de la prensa y la utilización discrecional de la publicidad institucional como mecanismo de premio o castigo, según la afinidad editorial de los medios.

⁵⁵ EDATV. “Moncloa repartirá publicidad por criterios de inclusividad y no discriminación”, 1 de febrero de 2025, disponible en:

<https://edatv.news/politica/moncloa-repartira-publicidad-institucional-base-criterios-no-discriminacion>.

⁵⁶ Access Info Europe. “35 organizaciones lanzan un manifiesto con medidas urgentes para mejorar la salud democrática en España”, 17 de julio de 2024, disponible en: <https://www.access-info.org/2024-07-17/35-organizaciones-lanzan-un-manifiesto-con-medidas-urgentes-para-mejorar-la-salud-democratica-en-espana/>.

V. Información específica sobre la aplicación de los artículos del Pacto, incluida la relacionada con las recomendaciones anteriores del Comité

A. Derecho a la libertad de expresión (artículo 19)

1. Antecedentes en el ciclo de informes

En la lista de cuestiones previa a la presentación del séptimo informe periódico, el Comité solicitó, entre otros puntos, “proporcionar información actualizada acerca del marco normativo que regula el acceso a la información pública, precisando si el mismo se aplica en relación con los tres poderes del Estado”⁵⁷.

Al respecto, en su informe el Estado indicó que este derecho se encuentra garantizado por la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y que resultan de aplicación a todas las Administraciones Públicas*. Además, precisó que esta normativa consagra el derecho de todo ciudadano de acceder a información pública, entendida como los contenidos o documentos que obren en poder de la administración pública y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

En adición, el Estado aseveró que la información sujeta a las obligaciones de transparencia es publicada en las correspondientes páginas web de una manera clara, estructurada y entendible. Incluso, el Estado indicó que, para hacer efectivo este derecho, la Ley prevé un procedimiento administrativo para acceder a información pública que culmina en una resolución recurrible ante la jurisdicción contencioso administrativa. No obstante, como se expone a continuación, el acceso a la información sobre publicidad institucional es, cuanto mucho, difícil, tardío, inexacto e incompleto. Por si fuera poco, esta falta de acceso esconde un reparto de publicidad que vulnera el derecho a la igualdad y a la no discriminación.

2. Información complementaria

Para comenzar, es de destacar que la información sobre publicidad institucional, incluyendo su adjudicación, por ley debería ser pública. Al respecto, según el artículo 3 de *Ley 29/2005, de Publicidad y Comunicación Institucional*, “las campañas institucionales se ajustarán siempre a las exigencias derivadas de los principios de interés general, lealtad institucional, veracidad, **transparencia**, eficacia, responsabilidad, eficiencia y austeridad en el gasto”. En seguimiento de estos principios, el artículo 14 dispone que el “Gobierno elaborará un informe anual de publicidad y de comunicación en el que se incluirán todas las campañas institucionales previstas

⁵⁷ Comité de Derechos Humanos. Lista de cuestiones previa a la presentación del séptimo informe periódico de España, CCPR/C/ESP/QPR/7, 3 de diciembre de 2019.

en esta Ley, su importe, los adjudicatarios de los contratos celebrados y, en el caso de las campañas publicitarias, los planes de medios correspondientes”.

No obstante, la realidad es que **el Gobierno español jamás ha hecho público cuánto dinero ingresa a cada medio de comunicación por concepto de publicidad institucional**. Incluso, como se puede observar, los informes anuales de publicidad y de comunicación que se han publicado desde 2006 en La Moncloa, página oficial del presidente del Gobierno y el Consejo de Ministros, mencionan las campañas adjudicadas, los importes y las agencias de medios involucradas, sin brindar ninguna información sobre, en la práctica, a cuáles medios les llegaron los pagos por concepto de publicidad institucional⁵⁸.

En este contexto, recientemente se publicó por primera vez información sobre la adjudicación de alrededor de 190 millones de euros por publicidad institucional durante el Gobierno actual⁵⁹. Sin embargo, esta información no fue revelada en páginas oficiales ni fue producto de alguna iniciativa de transparencia del Gobierno, sino que fue difundida por el diario El Confidencial tras dos años de solicitudes de información y reclamaciones por información incompleta, al amparo de la Ley 19/13. Pese a esta lucha por la información, cinco ministerios (Exteriores, Trabajo y Economía Social, Hacienda y Función Pública, Consumo, y Política Territorial) y dos organismos dependientes (BOE y Agencia Española de Protección de Datos) se han negado a ofrecer datos sobre su reparto de publicidad institucional⁶⁰. De esta manera, a la fecha, no existe información completa y actualizada sobre el reparto de publicidad institucional en España.

Esta situación es particularmente grave en un contexto como el descrito, en el que existen fuertes indicios de que el Gobierno está interfiriendo en el reparto de publicidad institucional para beneficiar a medios afines y excluir a los opositores. En ese sentido, por ejemplo, a pesar de que el gasto público en publicidad institucional aumentó, el digital El Español, el más leído en España, tuvo una reducción de 64.7% en sus ingresos por publicidad institucional en el 2024, tanto por menor número de campañas adjudicadas como menor importe.

Así, como mencionamos previamente, El Español fue excluido de la campaña más importante del año 2024 del Ministerio de Hacienda, con una inversión de 4.9 millones de euros, titulada *Sensibilización fiscal e información y asistencia a la ciudadanía en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y en el acceso a servicios o medidas de ayuda prestados por la agencia tributaria*. Ante esto, el 3 de octubre de 2024, El Español remitió una solicitud de información al

⁵⁸ La Moncloa. Planes e Informes de Publicidad y Comunicación Institucional, disponible en: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/cpci/paginas/PlanesEInformes.aspx>.

⁵⁹ El Confidencial. “¿Adónde va la publicidad institucional en España? Los pagos a medios que el Gobierno oculta”, 27 de junio de 2024, disponible en: https://www.elconfidencial.com/espana/2024-06-27/publicidad-institucional-gobierno-secreto_3883104/.

⁶⁰ El Confidencial. “¿Adónde va la publicidad institucional en España? Los pagos a medios que el Gobierno oculta”, 27 de junio de 2024, disponible en: https://www.elconfidencial.com/espana/2024-06-27/publicidad-institucional-gobierno-secreto_3883104/.

Ministerio de Hacienda sobre los criterios de adjudicación utilizados para la mencionada campaña. No obstante, más de 7 meses después, esta solicitud no ha sido respondida, aunque el plazo legal de respuesta es de 1 mes, de acuerdo con el artículo 20 de la Ley 19/2013⁶¹. Esta solicitud y su comprobante se anexan al presente informe.

En suma, no hay transparencia sobre la asignación de publicidad institucional en España, pues esta información no ha sido publicada de oficio por el Gobierno y tampoco a solicitud de los medios interesados. En este contexto, no es posible verificar si existe objetividad en el reparto de publicidad institucional, o si, por el contrario, y cómo han denunciado algunos medios, el Gobierno está interfiriendo en este reparto para discriminar a las voces críticas y cortar su financiamiento público.

3. Estándares de derechos humanos sobre el derecho de acceso a la información

A la luz del derecho de acceso a la información contemplado en el artículo 19 del Pacto, toda la información en poder de un órgano público deberá estar sujeta a la divulgación, salvo en circunstancias muy limitadas, lo que se denomina el principio de máxima divulgación⁶². Sobre este derecho, el Comité ha explicado que “incluye el derecho que permite a los medios de comunicación tener acceso a la información sobre los asuntos públicos y el derecho del público en general a que los medios de comunicación le proporcionen los resultados de su actividad”⁶³. Así, para dar cumplimiento al derecho de acceso a la información:

(...) los Estados partes deberían proceder activamente a la incorporación al dominio público de la información del gobierno que sea de interés público. Los Estados partes deberían hacer todo lo posible para garantizar un acceso fácil, rápido, efectivo y práctico a esa información. Además, los Estados partes deberían poner en aplicación los procedimientos necesarios para tener acceso a la información, por ejemplo leyes sobre la libertad de información. Los procedimientos deberían disponer que las solicitudes de información se tramitaran con puntualidad y conforme a normas claras que fueran compatibles con el Pacto⁶⁴.

⁶¹ Artículo 20. Resolución. 1. La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver.

Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante. (Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno)

⁶² OACNUDH. Libertad de opinión y de expresión. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 10 de enero de 2022, párr. 6.

⁶³ Comité de Derechos Humanos. Observación General no. 34. Artículo 19. Libertad de opinión y libertad de expresión, CCPR/C/GC/34, 12 de septiembre de 2011, párr. 18.

⁶⁴ Comité de Derechos Humanos. Observación General no. 34. Artículo 19. Libertad de opinión y libertad de expresión, CCPR/C/GC/34, 12 de septiembre de 2011, párr. 19.

Adicionalmente, en el caso *Gauthier vs. Canadá*, el Comité explicó que los medios de comunicación deben tener amplio acceso a la información acerca de los órganos constituidos por elección⁶⁵. Tal acceso solo puede tener limitaciones que sean necesarias para no obstruir el funcionamiento de dichos órganos, cumpliendo con los requisitos del artículo 19⁶⁶.

Por su parte, a nivel del Sistema Europeo de Derechos Humanos, si bien el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos no consagra un derecho general de acceso a la información, la jurisprudencia del TEDH ha desarrollado que este derecho surge cuando la divulgación de información ha sido impuesta por una orden judicial o en circunstancias en las que el acceso a la información es esencial para el ejercicio de la libertad de recibir y difundir información y cuando su denegación interferiría con ese derecho⁶⁷.

En ese orden de ideas, en el Sistema Europeo la negativa de divulgar información de interés público también puede ser considerada como una injerencia a la libertad de expresión. En este caso, a fin de determinar si hay una injerencia arbitraria al derecho de acceso a la información debe tenerse en cuenta: i) el propósito de la información requerida; ii) la naturaleza de esta información (si es o no de interés público); iii) el rol del solicitante; y iv) si la información está disponible⁶⁸.

Al respecto, en el caso *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungría*, una ONG que solicitó a varios departamentos de policía los nombres de los defensores públicos y sus respectivos nombramientos, solo recibió la información requerida de algunos de estos departamentos y los tribunales nacionales se negaron a ordenar la divulgación. Ante esto, el TEDH concluyó que el derecho de acceso a la información se vulnera cuando, pese a la existencia de una obligación legal, las autoridades del Estado se niegan a divulgar la información abarcada por esa obligación, o proporcionan información inexacta o insuficiente⁶⁹.

Asimismo, en el caso *Youth Initiative for Human Rights c. Serbia*, una ONG solicitó a la agencia de inteligencia serbia información sobre cuántas personas habían estado bajo vigilancia electrónica en 2005. Si bien la agencia se negó, una entidad pública ordenó revelar la información, ante lo cual la agencia indicó que no contaba con dicha información. Ante esto, el Tribunal Europeo señaló que, como el propósito de la ONG era divulgar esta información para contribuir al debate público, de forma similar a como lo hace la prensa, la negativa de entregar la información constituía una injerencia a la libertad de expresión, mas aun teniendo en cuenta que era poco convincente afirmar que la agencia no contaba con dicha información dada su naturaleza. Además, al haber sido ordenada la divulgación de esta información, la negativa de

⁶⁵ Comité de Derechos Humanos. Comunicación N° 633/95, *Gauthier c. Canadá*.

⁶⁶ Comité de Derechos Humanos. Comunicación N° 633/95, *Gauthier c. Canadá*.

⁶⁷ TEDH. *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungría*. Aplicación No. 18030/11, 8 de noviembre de 2016

⁶⁸ TEDH. *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungría*. Aplicación No. 18030/11, 8 de noviembre de 2016.

⁶⁹ TEDH. *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungría*. Aplicación No. 18030/11, 8 de noviembre de 2016.

proporcionarla era arbitraria, contraria al derecho interno, y constituía una violación al artículo 10⁷⁰.

Similarmente, a nivel del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “Corte IDH”) ha reconocido que el derecho de las personas a obtener información se ve complementado con una correlativa obligación positiva del Estado de suministrarla, de manera que esta pueda ser conocida y valorada⁷¹. Esta obligación, conocida como “obligación de transparencia activa”, impone al Estado el deber de difundir toda información que resulte necesaria para el ejercicio de otros derechos⁷². Al respecto, en el *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*, la Corte IDH estableció que:

[E]l actuar del Estado **debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas.** El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso⁷³.
(negrilla añadida)

De lo anterior, se desprende que el actuar de los Estados debe estar guiado por el reconocimiento del principio de máxima divulgación. Para que un Estado cumpla con este principio y convierta en accesible toda la información posible es necesario reconocer que la información de interés público “le pertenece a las personas, que el acceso a ella no se debe a la gracia o favor del gobierno y que la posibilidad de reservar la información o no dispensarla es verdaderamente excepcional”⁷⁴. De esta manera, se consagra una presunción de apertura de las funciones importantes del Estado y del carácter público de sus documentos fundamentales⁷⁵.

En el caso específico sobre la publicidad institucional, la CIDH, en sus *Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión*, afirmó que el Estado debe proveer la

⁷⁰ TEDH. *Youth Initiative for Human Rights v. Serbia*. Aplicación No. 48135/06, 25 de junio de 2013.

⁷¹ Corte IDH. *Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, Serie A No. 23, párr. 221.

⁷² Corte IDH. *Caso I.V. Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, 30 de noviembre de 2016. Serie C No. 329, párr. 156.

⁷³ Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 86.

⁷⁴ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. “Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información”, párr. 114. Disponible en <https://cidh.oas.org/relatoria/section> (última vez consultado: 18/09/2024).

⁷⁵ CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. “Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información”, párr. 114. Disponible en <https://cidh.oas.org/relatoria/section> (última vez consultado: 18/09/2024).

transparencia en los datos relativos a la pauta estatal, de manera que los individuos puedan acceder a toda la información que se encuentre en poder del Estado respecto al tema⁷⁶.

En conclusión, el derecho de acceso a la información constituye una herramienta esencial para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y el control democrático de la gestión pública, bajo el principio de máxima divulgación. Diferentes sistemas de derechos humanos han reconocido que la información en poder del Estado pertenece a las personas y que su acceso solo puede restringirse en circunstancias excepcionales y debidamente justificadas. La negativa injustificada a divulgar información de interés público, especialmente cuando afecta el debate democrático o el ejercicio de otros derechos, como lo es la asignación de publicidad institucional, constituye una injerencia arbitraria a la libertad de expresión y al derecho de acceso a la información, por lo que los Estados tienen la obligación de establecer marcos legales, procedimientos claros y mecanismos efectivos que garanticen la disponibilidad, accesibilidad y transparencia de dicha información.

4. Estándares de derechos humanos sobre la igualdad y no discriminación de medios de comunicación

Como se expuso, el establecimiento de restricciones al derecho de acceso a la información bajo el control del Estado a través de la práctica de sus autoridades crea un campo fértil para la actuación discrecional y arbitraria del Estado. Esto, a su vez, genera inseguridad jurídica respecto al ejercicio de dicho derecho y las facultades del Estado para restringirlo⁷⁷. En ese sentido, es apenas razonable que la ausencia de información respecto al reparto de publicidad institucional suscite serios cuestionamientos sobre su neutralidad, pues en la realidad termina por afectar de manera discriminada a algunos medios de comunicación y, especialmente, a aquellos disidentes al Gobierno. Es por esto que, a continuación, se expondrán algunos estándares relevantes en materia de igualdad y no discriminación entre medios de comunicación.

Para comenzar, en su Observación General No. 34, el Comité hizo énfasis en que la garantía del derecho a la libertad de expresión implica necesariamente la igualdad y la no discriminación entre distintas voces. Por ejemplo, en lo referente al establecimiento de leyes que restrinjan la libertad de expresión, el Comité indicó que “las leyes no deben vulnerar las disposiciones del Pacto relativas a la no discriminación”⁷⁸. De igual modo, añadió que “estas limitaciones han de entenderse en el contexto de la universalidad de los derechos humanos y el principio de no discriminación”⁷⁹. Además, en lo referente a los medios de comunicación, indicó que las leyes y

⁷⁶ CIDH. Principios sobre regulación de la publicidad oficial y libertad de expresión. 2011, párr. 66.

⁷⁷ Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 98.

⁷⁸ Comité de Derechos Humanos. Observación General no. 34. Artículo 19. Libertad de opinión y libertad de expresión, CCPR/C/GC/34, 12 de septiembre de 2011, párr. 26.

⁷⁹ Comité de Derechos Humanos. Observación General no. 34. Artículo 19. Libertad de opinión y libertad de expresión, CCPR/C/GC/34, 12 de septiembre de 2011, párr. 32.

prácticas aplicables a los medios de comunicación deben garantizar un trato equitativo y no discriminatorio:

Los Estados parte han de garantizar que los marcos legislativos y administrativos por los que se regula a los medios de comunicación sean compatibles con lo dispuesto en el párrafo 3. Los sistemas de regulación deben tener en cuenta las diferencias entre los medios impresos y la radiodifusión y televisión, así como Internet, y también sus convergencias. (...) Los Estados partes no deben imponer regímenes de licencia y derechos onerosos a los medios de la radiodifusión y la televisión, incluidas las emisoras comunitarias y comerciales. Los criterios para la aplicación de esos regímenes o el cobro de esas licencias **deben ser razonables y objetivos, claros, transparentes y no discriminatorios**, y cumplir por todos los demás conceptos lo dispuesto en el Pacto. En los regímenes de licencias para los medios de difusión con capacidad limitada, como los servicios audiovisuales por satélite o terrestres, hay que **asignar en forma equitativa** el acceso y las frecuencias entre las empresas de radio y televisión públicas, comerciales y de la comunidad. Se recomienda que los Estados partes que no lo hayan hecho aún establezcan un órgano independiente y público encargado de las licencias de emisión de radio y televisión, facultado para examinar las solicitudes y otorgar las licencias⁸⁰.
(negrilla añadida)

Incluso, respecto al ejercicio periodístico, el Comité ha indicado que cualquier sistema de acreditación debe aplicarse de manera no discriminatoria, sobre la base de criterios objetivos y teniendo en cuenta la amplia variedad de personas y opiniones⁸¹.

En sintonía con lo anterior, por ejemplo, la Corte IDH en el caso *Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela*, determinó que la no renovación de la concesión a RCTV constituyó una violación no solo al derecho a la libertad de expresión, sino también al principio de no discriminación, al tratarse de una medida arbitraria dirigida contra un medio crítico del gobierno. De esta manera, la Corte destacó que las presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión⁸².

Por otra parte, en cuanto a la igualdad en materia de publicidad institucional, las relatorías especiales sobre la libertad de expresión han destacado que, la igualdad entre los medios de comunicación y el respeto del derecho a la libertad de expresión, implica que los instrumentos en poder del Estado, como la publicidad oficial, no sea utilizada como un medio para la interferencia política en los medios⁸³. Así, en su Declaración Conjunta sobre Mecanismos

⁸⁰ Comité de Derechos Humanos. Observación General no. 34. Artículo 19. Libertad de opinión y libertad de expresión, CCPR/C/GC/34, 12 de septiembre de 2011, párr. 39.

⁸¹ Comité de Derechos Humanos. Observación General no. 34. Artículo 19. Libertad de opinión y libertad de expresión, CCPR/C/GC/34, 12 de septiembre de 2011, párr. 44.

⁸² Corte IDH. Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, párr. 163.

⁸³ Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, Representante de la OSCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación, Relator Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión y la Relatora Especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información. Declaración Conjunta sobre Diversidad en la Radiodifusión, 2007 disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=719&IID=2>.

internacionales para la promoción de la libertad de expresión, señalaron que un escenario de igualdad implica que el anuncio de publicidad debe basarse en razones de mercado⁸⁴.

Adicionalmente, la Relatoría Especial sobre el Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión de la ONU ha indicado que el Gobierno debe establecer medios eficaces para garantizar a los medios, no solo su igualdad y no discriminación, sino la transparencia en la asignación de sus recursos, incluidos los fondos públicos para publicidad⁸⁵. Por ejemplo, en el caso de Hungría⁸⁶, esta Relatoría analizó que una elevada proporción de fondos públicos a los medios de comunicación progubernamentales implica un escenario de discriminación que les da una ventaja sobre los medios independientes y distorsiona el debate democrático.

En síntesis, los estándares internacionales en materia de derechos humanos han establecido con claridad que el principio de igualdad y no discriminación entre medios de comunicación es un componente esencial del derecho a la libertad de expresión. La falta de transparencia en el reparto de la publicidad institucional y las prácticas arbitrarias por parte del Estado pueden traducirse en un uso indebido del poder público para favorecer o castigar determinadas líneas editoriales, afectando de forma directa el pluralismo. Por tanto, los marcos legales aplicables a los medios deben regirse por criterios objetivos, razonables y no discriminatorios, garantizando que todas las voces, incluidas las críticas al gobierno, tengan acceso equitativo a los recursos estatales y al espacio público para ejercer su labor informativa sin interferencias indebidas.

5. La falta de transparencia sobre la asignación de publicidad institucional constituye una violación al derecho de acceso a la información, así como al derecho a la igualdad y no discriminación

Ahora bien, con base en lo anterior, las autoridades españolas tienen el deber de divulgar la información sobre el reparto de publicidad institucional, debido a que: i) es información de interés público; ii) no existe justificación alguna para restringir su acceso; y iii) la misma ley ordena su divulgación.

Sobre lo primero, es claro que el reparto de publicidad institucional, al ligarse estrechamente con el gasto público, es un tema de interés público. En tal sentido, los ciudadanos tienen derecho a

⁸⁴ Relator Especial de Naciones Unidas sobre Libertad de Opinión y de Expresión, Representante de la OSCE sobre Libertad de los Medios de Comunicación, Relatora Especial de la OEA sobre Libertad de Expresión y la Relatora Especial de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información. Declaración Conjunta sobre Mecanismos internacionales para la promoción de la libertad de expresión, 2011, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=849>.

⁸⁵ Consejo de Derechos Humanos. Visita a Hungría. Informe de la Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Irene Khan, 11 de mayo de 2022, A/HRC/50/29/Add.1

⁸⁶ Consejo de Derechos Humanos. Fortalecimiento de la libertad de los medios de comunicación y de la seguridad de los periodistas en la era digital. 20 de abril de 2022. A/HRC/50/29, párr. 77.

conocer cómo se están gastando los recursos públicos. Además, vale recordar que el gasto actual en publicidad institucional es el más alto de los últimos 18 años en España, lo que supone una relevancia aun mayor. De ahí que, los medios de comunicación se constituyen en un vehículo para difundir esta información, y, a la luz de la Observación General No. 34, deberían tener amplio acceso a la información para poder proporcionarla a su vez al público en general.

En segundo lugar, bajo el principio de máxima divulgación, toda información en poder de un órgano público debería ser divulgada, salvo contadas excepciones necesarias para salvaguardar, por ejemplo, la seguridad nacional o el derecho a la intimidad de las personas o el correcto funcionamiento de las entidades. No obstante, en lo que se refiere al reparto de publicidad institucional, no solo no existe alguna justificación de esta naturaleza para limitar el acceso a esta información, sino que tampoco el Gobierno la ha aducido. Más bien, la falta de divulgación de esta información corresponde o bien a la negligencia del Gobierno o, en el contexto actual, podría estar dirigida a esconder un reparto discriminatorio de publicidad institucional.

Al respecto, si bien la falta de información pública impide determinar hasta qué punto se están utilizando criterios arbitrarios para el reparto de publicidad institucional, el contexto en el que el presidente Sánchez reiteradamente se ha referido a que acabará con los “pseudomedios” que hacen parte de una “máquina de fango de intereses derechistas y ultraderechistas” constituye un fuerte indicio de este reparto discriminatorio que es contrario a los estándares internacionales reseñados. Como se expuso, el Estado debería garantizar un marco transparente y basado estrictamente en razones de mercado para asignar la publicidad institucional, pues la opacidad en esta asignación genera un espacio propicio para las interferencias indebidas en la libertad de expresión y la discriminación. De esta manera, la negación del acceso a la información también contraviene las obligaciones internacionales del Estado en materia de igualdad y no discriminación.

Finalmente, y según se expuso, el artículo 14 de la Ley 29/2005 de Publicidad y Comunicación Institucional impone el deber de que el Gobierno informe anualmente todas las campañas institucionales desarrolladas, su importe, planes de medios y adjudicatarios. Es decir que, por disposición legal la información a la que los medios de comunicación están intentando acceder debería ser pública. Pese a lo anterior, en los 20 años de existencia de esta ley el Gobierno español jamás ha hecho público cuánto dinero ingresa a cada medio de comunicación por concepto de publicidad institucional.

En síntesis, contrario a lo alegado por España en su séptimo informe, el derecho de acceso a la información no está siendo garantizado por la Ley 19/2013, en particular en lo que refiere a información sobre publicidad institucional. No solo esta información no está siendo publicada año a año como lo exige también la Ley 29/2005, sino que tampoco las solicitudes de información están siendo respondidas en los plazos legales. Además, es de destacar que la omisión de reportar esta información no es menor, pues podría esconder una asignación arbitraria

de publicidad institucional, la cual, según se expuso, vulnera gravemente la libertad de expresión, así como el derecho a la igualdad y a la no discriminación.

VI. Conclusiones y sugerencias

A la luz de los hechos analizados y de los estándares internacionales aplicables, es evidente que las medidas contenidas en el Plan de Acción por la Democracia, así como la falta de transparencia en la gestión y adjudicación de la publicidad institucional en España, constituyen una amenaza concreta al ejercicio del derecho a la libertad de expresión y al derecho de acceso a la información pública, consagrados en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En particular, la creación de un registro obligatorio de medios, la centralización de la asignación publicitaria en órganos dependientes del Ejecutivo y la aplicación de criterios opacos y discrecionales para distribuir estos recursos, generan un entorno propenso a la censura indirecta y la exclusión de voces críticas. Lo anterior contradice el estándar según el cual los Estados deben implementar medidas para asegurar que la asignación de publicidad institucional se realice de forma transparente, objetiva y no discriminatoria.

De igual forma, la falta de divulgación de la información relativa al reparto de publicidad institucional es una violación manifiesta al derecho de acceso a la información, más aun, teniendo en cuenta que esta información es de interés público y que la misma ley española ordena su divulgación.

En este contexto, se considera que la implementación del Plan de Acción por la Democracia, en sus actuales términos, y la gestión del Gobierno de la publicidad institucional, son incompatibles con las obligaciones internacionales del Estado español, y han afectado directamente al medio “El Español”, como un castigo a su línea editorial.

Por tanto, se urge al Comité de Derechos Humanos a instar al Estado a revisar y modificar estas prácticas y marcos normativos a fin de garantizar el pleno respeto y protección de los derechos a la libertad de expresión y de acceso a la información. Específicamente, respetuosamente sugerimos que en sus observaciones sobre el séptimo informe periódico de España el Comité recomiende al Estado lo siguiente:

1. Respetar y garantizar la libertad de prensa, incluyendo la de medios digitales y críticos al Gobierno.
2. Promover la independencia, la diversidad y el pluralismo de los medios de comunicación.
3. Consultar con la sociedad civil y organizaciones especializadas en libertad de expresión las potenciales reformas a los criterios de adjudicación de la publicidad institucional.

4. Introducir criterios claros, transparentes y objetivos de reparto de publicidad institucional, priorizando razones técnicas de mercado, con indicación del peso o ponderación que cada criterio tendrá en la decisión final de adjudicación de publicidad institucional.
5. Delegar en autoridades independientes la asignación de publicidad institucional.
6. Establecer procedimientos para la contratación y distribución de la publicidad institucional que reduzcan la discrecionalidad.
7. Abstenerse de interferir en la asignación de publicidad institucional, o aplicar otro tipo de sanciones indirectas, con base en criterios discriminatorios como la línea editorial de los medios.
8. Divulgar de forma completa, accesible y clara el gasto público en publicidad institucional, incluyendo los medios de comunicación que fueron adjudicados y los criterios utilizados para su adjudicación.
9. Dar respuestas oportunas y completas a las solicitudes de información presentadas al amparo de las *19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*.
10. Garantizar el cumplimiento de todas las autoridades de la *Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* y de la *Ley 29/2005, de Publicidad y Comunicación Institucional*.

VII. Información de contacto

Ignacio Álvarez Martínez
Director Ejecutivo
IHR Legal
alvarez@ihr.legal

+ 1 (202) 465-4814

1701 Pennsylvania Avenue, N.W.
Suite 200,
Washington, D.C. 20006

Autorizamos la publicación del presente informe en la página web del Comité.

Anexo:
**Solicitud de acceso a la información
presentada por El Español el 3 de
octubre de 2024 sin respuesta a la
fecha**

FECHA SOLICITUD: 3 de octubre de 2024

NOMBRE: : ARTURO CRIADO GEA
Nº IDENTIFICACIÓN: 50885761D
TELÉFONO: 618810042
CORREO ELECTRÓNICO: arturo.criado@elespanol.com

Datos de la solicitud:

Procedimiento: Acceso a la información pública

Ámbito: Ministerio de Hacienda

SIA: 202288

Asunto

PUBLICIDAD INSTITUCIONAL

Información que solicita

En relación a la campaña del Ministerio de Hacienda "SENSIBILIZACIÓN FISCAL E INFORMACIÓN Y ASISTENCIA A LA CIUDADANÍA EN EL CUMPLIMIENTO DE SUS OBLIGACIONES FISCALES Y EN EL ACCESO A SERVICIOS O MEDIDAS DE AYUDA PRESTADOS POR LA AGENCIA TRIBUTARIA"

Querría conocer las siguientes cuestiones:

- Listado de medios a los que se les ha adjudicado la campaña, así como el importe de adjudicación.
- Porcentaje de dinero de la campaña destinado a los distintos canales, dado que en la licitación son horquillas aproximadas: Prensa escrita, televisión, radio, gráfico, exterior y digital, etc.
- En el caso de digital y papel, criterios seguidos para realizar la adjudicación a cada medio escogido.
- Agencias y departamentos ministeriales del Gobierno que han participado en la toma de decisiones de adjudicación de esta campaña.
- ¿Ha existido participación de la Secretaría de Estado de Comunicación a la hora de escoger los criterios de adjudicación?
- Plan de medios presentado por la Agencia así como las modificación solicitadas posteriormente por el Ministerio de Hacienda.

Un saludo,

El plazo de respuesta es un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver
El acceso a la información es gratuito. No obstante, la expedición de copias o la transposición de la información a un formato distinto al original puede dar lugar al pago de una tasa

Información sobre la protección de datos de carácter personal

Los datos personales que facilita en el procedimiento de solicitud de derecho de acceso a la información pública son tratados de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016. Conforme a este reglamento, debe dar su consentimiento para que estos datos personales puedan ser utilizados por la Dirección General de Gobernanza Pública (Secretaría de Estado de Función Pública) con la finalidad de gestionar las solicitudes de acceso a la información pública de la Administración General del Estado. Sus datos personales no serán comunicados a terceros. Puede ejercer los derechos de acceso, rectificación, supresión, limitación y oposición dirigiéndose al responsable del tratamiento.

unidadinformaciontransparencia@hacienda.gob.es

DIRECCIÓN
C/ ALCALA, 9 MADRID - 28071
TEL: 91 595 80 00

Antes de dar su consentimiento debe leer la información adicional sobre protección de datos de carácter personal.

Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1526288649585&uri=CELEX:32016R0679>

Información adicional sobre protección de datos de carácter personal: <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/DPD/RAT-Hacienda-con-indices.pdf#page=77&zoom=100,0,0>

Nº EXPEDIENTE: 00001-00096315
FECHA EXPEDIENTE: 3 de octubre de 2024
Nº REGISTRO REGAGE: REGAGE24e00074849461
FECHA REGISTRO: 3 de octubre de 2024

Interesado

Nombre: ARTURO CRIADO GEA
Nº Identificación: 50885761D
Teléfono: 618810042
Correo electrónico: arturo.criado@elespanol.com

Información del registro

Procedimiento: Acceso a la información pública
Ámbito: Ministerio de Hacienda
Asunto: Justificante de registro
Tipo de Asiento: ENTRADA
SIA: 202288

Formulario presentación

Código documento: 952405
Archivo Adjunto: Solicitud_Firmada.pdf
hash: c2dcf67f9c13c9871923f01dbec15c66

unidadinformaciontransparencia@hacienda.gob.es

DIRECCIÓN
C/ ALCALA, 9 MADRID - 28071
TEL: 91 595 80 00



NOMBRE SOLICITANTE: ARTURO CRIADO GEA
Nº EXPEDIENTE: 00001-00096315
FECHA EXPEDIENTE: 3 de octubre de 2024



Documento de comienzo de tramitación

FECHA DEL DOCUMENTO: 11 de diciembre de 2024

Por medio del presente documento se le notifica que se ha dado inicio a la tramitación del procedimiento de acceso a la información pública de acuerdo con lo establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Con fecha 4 de octubre de 2024 su solicitud de acceso a la información pública con número 00001-00096315, está en AEAT del , centro directivo que resolverá su solicitud.

A partir de la fecha indicada, ha comenzado el cómputo del plazo de un mes para contestar a su solicitud previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

Asimismo se le comunica que transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que su solicitud ha sido desestimada, de acuerdo con lo establecido en el artículo 20.4 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.