

RAE-IC, Revista de la Asociación Española de  
Investigación de la Comunicación

vol. 12, núm. 23 (2025), raeic122304

ISSN 2341-2690

DOI: <https://doi.org/10.24137/raeic.12.23.4>



Recibido el 1 de diciembre de 2024

Aceptado el 17 de febrero de 2025

## Luchar contra la desinformación sin vulnerar la libertad de expresión: un análisis comparativo de las legislaciones de España, Grecia y Turquía

*Fighting disinformation without infringing freedom of expression: a comparative analysis of the legislation in Spain, Greece and Turkey*

---

**Zafra Arroyo, Ana**

Universidad de Málaga (UMA)

[amzafra@uma.es](mailto:amzafra@uma.es)

**Teruel Rodríguez, Laura**

Universidad de Málaga (UMA)

[teruel@uma.es](mailto:teruel@uma.es)

### Forma de citar este artículo:

Zafra Arroyo, A. & Teruel Rodríguez, L. (2025). Luchar contra la desinformación sin vulnerar la libertad de expresión: un análisis comparativo de las legislaciones de España, Grecia y Turquía. *RAE-IC, Revista de la Asociación Española de Investigación de la Comunicación*, 12(23), raeic122304. <https://doi.org/10.24137/raeic.12.23.4>

### Resumen:

La lucha contra la desinformación representa un desafío complejo para los legisladores. Si bien garantizar un debate público veraz y transparente es esencial para el buen

funcionamiento de la democracia, las intervenciones destinadas a combatir los desórdenes informativos pueden, en ciertos casos, entrar en conflicto con la protección de la libertad de expresión. Este estudio analiza las legislaciones relativas a la lucha contra estos desórdenes informativos aprobadas en España, Grecia y Turquía entre 2020 y 2023, considerando sus contextos sociales y políticos. Se han analizado los artículos alusivos a la definición de desinformación y las sanciones previstas evaluando el equilibrio entre garantismo y efectividad. Para ello, también se tienen en cuenta informes de ONGs y comunicados de asociaciones de periodistas al respecto de estas medidas. Los hallazgos revelan que Grecia y Turquía han implementado códigos penales con penas de cárcel, mientras que España opta por un enfoque menos explícito y más vinculado a estrategias de ciberseguridad aún no materializadas en legislaciones concretas. En Grecia, la adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos modera las sanciones, contrastando con el contexto turco.

**Palabras clave:** desinformación, libertad de expresión, participación digital, censura, estudios comparativos, Unión Europea, Turquía, Mediterráneo

**Abstract:**

The fight against misinformation is a complex challenge for legislators. While ensuring truthful and transparent public debate is essential for a well-functioning democracy, measures to combat information disorder may in certain cases conflict with the protection of freedom of expression. This study analyses the anti-information disorder legislation adopted in Spain, Greece and Turkey between 2020 and 2023, taking into account their social and political contexts. It analyses the definition of disinformation and the sanctions provided for, and assesses the balance between guarantees and effectiveness. NGO reports and statements by journalists' associations on these measures are also taken into account. The results show that Greece and Turkey have introduced penal codes with prison sentences, while Spain has opted for a less explicit approach, more linked to cybersecurity strategies that have not yet been translated into concrete legislation. In Greece, the accession to the European Convention on Human Rights moderates the sanctions, in contrast to the Turkish context.

**Keywords:** disinformation, freedom of expression, digital participation, censorship, comparative studies, European Union, Turkey, Mediterranean region

## 1. INTRODUCCIÓN

El crecimiento acelerado de las redes sociales en la última década ha intensificado problemas preexistentes, amplificados por la velocidad y el alcance descontrolados que estas tecnologías posibilitan. Cuestiones como la privacidad, la protección de la propia imagen y la propagación de contenidos falsos han adquirido en el entorno digital una dimensión más intrusiva, erosionando niveles de protección y garantías previamente consolidados en democracias avanzadas. En pocos años, los desórdenes informativos han pasado de ser una preocupación secundaria para percibirse como una amenaza directa para la seguridad nacional. Conceptos como *fake news* o desinformación, antes prácticamente desconocidos, se han convertido en elementos centrales del debate en torno a los acontecimientos geopolíticos más relevantes.

Problemáticas endógenas en los países del entorno mediterráneo como las crisis migratorias han sido objetivo de campañas de bulos con consecuencias nefastas para la convivencia social y política. La conflictividad social, el odio hacia grupos migrantes y las agresiones a periodistas son solo algunos de sus efectos (Maldita.es, 2024; RSF, 2020). La desinformación, definida como "información verificablemente falsa o engañosa que se crea, presenta y divulga con fines lucrativos o para inducir a error deliberadamente a la población, y que puede causar un perjuicio público" (Comisión Europea, 2018: 3), ha sido oficialmente reconocida como una táctica de guerra híbrida por parte de la OTAN y la Unión Europea.

Esta amenaza ha planteado un desafío para los Estados democráticos, que deben proteger el flujo de discusión pública de agentes organizados que puedan introducir mensajes falsos con propósitos interesados, pero preservando siempre el derecho a expresarse libremente. Por un lado, existe un debate normativo entre regulación y autorregulación en cuestiones como la transparencia algorítmica, la moderación de contenidos o la monetización de contenidos falsos. Una regulación sancionadora y

vinculante es percibida como una injerencia en la libertad de expresión. Pero hay sectores, entre los que se incluyen algunos medios de comunicación, que cuestionan la autorregulación de las plataformas sociales, pues ésta decae frente a los fines económicos u otros intereses empresariales.

## 2. MARCO TEÓRICO

Desde que el término *fake news* comenzó a popularizarse, numerosos artículos periodísticos y científicos han acreditado que elecciones, guerras y otras crisis han estado sometidas a injerencias extranjeras mediante campañas desinformativas. En Europa, la Comisión Europea y el Alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad han acusado a Rusia de lanzar amenazas híbridas contra Occidente a través de la difusión mensajes falsos “usando las redes sociales para controlar la narrativa política o para radicalizar, reclutar y dirigir a actores interpuestos” (2016).

El reciente avance de las tecnologías de Inteligencia Artificial (IA) también ha facilitado la edición y modificación de contenidos con fines malintencionados. De este modo, “una cantidad creciente de herramientas de software están hoy día a disposición de cualquier usuario, lo cual permite crear imágenes sintéticas desligadas del referente físico” (Ballesteros, Aguayo & Ruiz del Olmo, 2024, p. 10).

Las medidas que se han tomado por parte de la Unión Europea (UE) para combatir la proliferación y difusión de bulos han sido generalmente de tipo autorregulatorio, no sancionadoras, de monitoreo o de alfabetización mediática; pero ninguna con efectos graves sobre los agentes involucrados. Ya desde una Declaración Conjunta en 2017, las Naciones Unidas, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, y otros organismos intergubernamentales concluyeron que las restricciones en la divulgación de información fundamentada en conceptos imprecisos y ambiguos, como noticias falsas o información no objetiva, resultan contrarias a la libertad de expresión y deberían ser eliminadas.

Sin embargo, en el Plan de Acción Europeo para la Democracia publicado en diciembre de 2020, se constataron retos como las injerencias electorales, el extremismo, la desinformación y las amenazas a periodistas. Así, la UE adoptó una serie de medidas,

algunas relativas a la desinformación que han generado especial controversia dada su estrecha relación con los derechos a la Libertad de Información y de Expresión (Valenti & Beltrà, 2020).

En este sentido, ha existido una tendencia a la autorregulación en Europa que dio lugar al Código de Prácticas sobre Desinformación (2020). Plataformas online como Twitter, Facebook, Google, Mozilla y otras se comprometieron en 2018 voluntariamente con este Código (Agencia Efe, 2018). Sin embargo, diversos autores sostienen que los mecanismos autorregulatorios carecen de eficacia (Mungiu-Pipidi, 2015; Sedelmeier, 2012). Investigaciones recientes señalan críticas hacia los informes de transparencia proporcionados por los signatarios del Código, destacando limitaciones como repeticiones, descripciones vagas y la ausencia de datos de calidad, los cuales a menudo tampoco están al alcance de los investigadores (Park & Culloty, 2023).

Desde su instauración en 2018, el Código ha sido objeto de revisiones continuas, siendo el objetivo último su integración en un marco normativo más amplio, en conjunción con la Ley de Servicios Digitales. Según Magallón Rosa, “en el cajón de sastre de la legislación relacionada con la desinformación confluyen aspectos como la limitación de la libertad de expresión o la regulación del discurso periodístico” (2019, p. 322).

El otro gran problema que se encuentran los estados democráticos a la hora de regular la desinformación no está tanto en los propios discursos, sino en las plataformas en las que se ubican. La sociedad actual está instalada en un sistema híbrido de medios, un lugar sin intermediarios y con gran capacidad de movilización que la Unión Europea trata de regular con los lobbies en su contra (Dialer & Richter, 2019).

Grandes empresas tecnológicas como X/ Twitter, Google o Facebook:

*“debido a su papel como servicios intermediarios y a la falta de responsabilidad editorial, (...) no están sujetos, por regla general, a las obligaciones derivadas de la legislación sobre medios de comunicación. Por el contrario, las amenazas al pluralismo y la desinformación en los medios sociales se abordan en general como parte de las iniciativas legislativas destinadas a regular los mercados y servicios digitales o se*

*dispersan en normas compartimentadas para hacer frente a la incitación al odio, los contenidos ilegales o la desinformación" (Gamito, 2023, p. 2).*

Ejemplos paradigmáticos son la Digital Social Act (DSA) y la Digital Markets Act (DMA). Según Busch (2020) estas normativas revelan una comprensión cada vez mayor de los en línea como intermediarios reguladores. Esto es, se les atribuye la responsabilidad de las plataformas en línea de eliminar contenidos siempre y cuando obedezcan a las autoridades judiciales o administrativas nacionales competentes. Durach, Bârgăoanu y Nastasiu distinguen cuatro tipos de intervenciones en cuanto a la manera de frenar los desórdenes informativos en el ámbito europeo. La autorregulación impuesta a las plataformas digitales, la co-regulación entre UE y estados miembros, la regulación de estados de dentro y fuera de la unión que imponen medidas directas a este problema y las soluciones centradas en la audiencia como la alfabetización mediática (2020, p. 8).

Estados miembros de la Unión Europea como Alemania o Francia tipifican el delito de publicación o difusión de noticias o información falsas. Pese a que las penas de cárcel en los sistemas garantistas solo se aplican en casos de extrema gravedad y excepcionalidad, la desinformación y su lucha se está convirtiendo en una herramienta de censura por parte de gobiernos de democracias deficientes que pretenden instrumentalizar este desorden informativo.

El artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a la libertad de expresión, de opinión y "la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras". Pero también precisa las siguientes excepciones: la seguridad nacional, la integridad territorial, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial.

Dado que los estados conservan buena parte de su soberanía en lo que se refiere a la protección de las excepciones mencionadas, también poseen un amplio margen de maniobra en su lucha contra la desinformación. Más aún, cuando la jurisprudencia

internacional en materia de libertad de expresión aún no ha abordado suficientemente cuestiones jurídicas específicamente relacionadas con la desinformación (Bayer *et al.*, 2021).

Rodríguez Ferrándiz resalta que lo paradójico de la preocupación social entorno al fenómeno de las *fake news* es que se da en “una época que ha consagrado la «transparencia» como gran imperativo no sólo de todo lo público, sino de la publicidad de todo lo privado” (Rodríguez-Ferrándiz, R., 2019, p. 9). En este contexto donde gran parte de los consumos informativos se producen en las redes sociales, el equilibrio entre combatir la desinformación y proteger la libertad de expresión se ha convertido en un desafío para los gobiernos.

Los países elegidos España, Grecia y Turquía, poseen características y antecedentes diferentes que los hacen válidos para su comparación, pero a su vez, su ubicación en el arco mediterráneo y su pasado histórico y cultural les confiere cercanía, lo que dota al estudio del valor de permitir observar la evolución de los tres.

El Gobierno español, basado en planes europeos, desarrolló su Estrategia Nacional contra la Desinformación en 2020. En Grecia, durante la pandemia, se argumentó que la desinformación ponía en riesgo la salud pública, lo que llevó a la reforma del artículo 191 del código penal en 2021, castigando la difusión de noticias falsas con penas de prisión. Turquía, en 2022, aprobó la Ley 7418, conocida como "Ley de lucha contra la desinformación", que modificó la Ley de Internet de 2007, estableciendo responsabilidades tanto para usuarios como para proveedores de redes sociales en la gestión y difusión de información en línea.

Este trabajo pretende analizar las legislaciones impulsadas en tres países diferentes del entorno mediterráneo de la UE relativas a la desinformación y aprobadas entre 2020 y 2022. El objetivo final es arrojar luz sobre cómo los diferentes contextos normativos y sociopolíticos moldean las respuestas legales y sus consecuencias sociales, aportando perspectivas teóricas y prácticas al debate global. Se trata, por tanto, de un estudio comparativo. Se sostiene la hipótesis general de que, pese a que todos ellos son

miembros del Consejo de Europa, sus estándares de libertad de prensa variarán sustancialmente, así como sus realidades sociopolíticas.

### **3. METODOLOGÍA**

El objetivo general de esta investigación es, por tanto, registrar y analizar las iniciativas legislativas que distintos países del Mediterráneo (España, Grecia y Turquía), dentro y fuera de la UE, han implementado para combatir la desinformación, atendiendo a sus respectivos contextos sociopolíticos y mediáticos. A partir de éste, como los objetivos específicos se plantea:

- Identificar cómo las legislaciones nacionales condicionan la participación política digital al regular la producción y difusión de información. (OE1)
- Evaluar el impacto de la legislación europea sobre los marcos normativos de los estados miembros en términos de garantismo y efectividad. (E2)
- Comparar los efectos de las regulaciones en sistemas democráticos y autoritarios sobre la libertad de expresión y la calidad del debate público. (OE3)

Para ello, este estudio exploratorio cualitativo utiliza el método comparativo en tres países del Mediterráneo: Grecia, España y Turquía. Se aplicará una revisión bibliográfica y documental de las legislaciones aprobadas en estos países al respecto de la desinformación, teniendo en cuenta su contexto sociopolítico, su relación con el marco normativo europeo y los informes de ONGs y asociaciones de periodistas que evalúan su impacto en los derechos fundamentales y la participación digital.

**Tabla 1. Selección de la muestra**

País	Nombre de la ley	Fecha de aprobación	Tipo de legislación	Justificación de su inclusión
<b>España</b>	Orden PCM/1030/2020, de 30 de octubre, mediante la cual se publica el Procedimiento de actuación contra la desinformación aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional	30 de octubre de 2020	Estrategia Nacional	Establece un marco de actuación institucional para detectar y combatir campañas de desinformación, con la participación del sector privado y la sociedad civil
<b>Grecia</b>	Ley 4855/2021, impulsada por el Ministerio de Justicia y aprobada por el Parlamento Griego con el nombre "Enmiendas al Código Penal, al Código de Procedimiento Penal y otras disposiciones urgentes"	11 de noviembre de 2021	Paquete de reformas varias, que incluye la modificación al código penal para punir con cárcel el delito de difusión de desinformación	Entre otras muchas medidas, introduce sanciones penales contra la difusión de información falsa
<b>Turquía</b>	Ley número 7418, conocida como "Ley de Lucha contra la Desinformación"	13 de octubre de 2022	Paquete de reformas sobre medios, redes sociales e inclusión de los bulos como delito con pena de prisión	Primera ley que obliga a las plataformas digitales a proporcionar datos de los usuarios que difundan noticias falsas y establece penas de prisión para quienes publiquen información considerada engañosa por el gobierno

Fuente: elaboración propia

En cuanto a los criterios de selección de los artículos incluidos en la ley que se analizan en el presente trabajo, se han extraído aquellos que aluden a la desinformación o difusión deliberada de mentiras de manera explícita. El método de análisis seguido ha sido (1) la comparación de las definiciones de desinformación en cada legislación; (2) las sanciones previstas; (3) las principales advertencias de organizaciones e instituciones ajenas al Gobierno, y (4) el contexto sociopolítico de cada país.

La metodología aplicada será una revisión documental en torno a las acciones legislativas citadas anteriormente y una revisión bibliográfica para determinar el contexto sociopolítico y mediático de los estados seleccionados, así como para recopilar las diferentes respuestas que desde ámbitos en defensa de la libertad de prensa obtuvieron estas medidas.

Se trata de un estudio preliminar que pretende asentar el marco teórico legislativo de investigaciones posteriores relacionadas, basadas en entrevistas o estudios de caso. Las hipótesis principales son que los países de la UE aprueban medidas contra la desinformación garantistas con los derechos de la ciudadanía, pero en detrimento de la efectividad de las mismas (H1). En países menos garantistas de fuera de la UE la desinformación es instrumentalizada por los Gobiernos tendentes al autoritarismo para aprobar legislaciones que censuran a medios y ciudadanía (H2).

Según Alfred Grosser (citado en Nohlen, 2020, p. 42), la comparación tiene varios objetivos a la vez: “comprender, por analogía, similitud o contraste, lo hasta ahora desconocido, partiendo de lo conocido; referirse a nuevos descubrimientos o destacar lo especial; y sistematizar precisamente haciendo hincapié en la diferencia”. El método comparativo aplicado cualitativamente se usa en investigaciones que incluyen habitualmente casos de estudio “muy grandes como una sociedad, un Estado o un sistema político (...) cuyas estructuras son complejas y sus opciones no son tan fáciles de identificar si se intenta seguir o verificar afirmaciones generales” (Nohlen, 2020, p. 45).

Dado que el sujeto de este estudio es la región Mediterránea y un elevado número de países conforman esta área, se ha decidido elegir una muestra según la pertinencia de cada caso de estudio. Con el fin de observar las acciones a nivel de la UE, así como el marco de actuación sobre el cual actúa cada Estado miembro, se ha elegido a España y Grecia. El primero, más tendente a medidas no sancionadoras según la literatura consultada. El segundo, con una tendencia más vinculante y sancionadora. Además, se ha incluido a Turquía pues su condición de candidato le convierte en un caso de estudio de relevancia pues se pretende observar si el marco legislativo de este potencial miembro se parece al de otros Estados de la UE.

## 4. RESULTADOS

### 4.1. CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO Y MEDIÁTICO DE LA DESINFORMACIÓN EN ESPAÑA, GRECIA Y TURQUÍA

En España, la desinformación ha cobrado especial relevancia en momentos de alta polarización, como se evidenció durante el proceso independentista en Cataluña (Aparici *et al.*, 2019). La crisis política y social derivada de este proceso, sumada a la aparición de la pandemia de COVID-19, propició el surgimiento de múltiples casos y tipologías de desinformación (Salaverría *et al.*, 2020). El Digital News Report destaca que la circulación de *fake news*, en combinación con un clima de polarización, ha contribuido a un elevado índice de desconfianza hacia los medios, alcanzando aproximadamente el 40% (Amoedo-Casais *et al.*, 2023). La polarización se manifiesta de tal modo que las líneas entre información y opinión se desdibujan en el ámbito mediático, lo que propicia una deslegitimación del periodismo (Reporteros Sin Fronteras, 2023). Además, estudios como el de Masip *et al.* (2020) señalan que las posiciones ideológicas más extremas consideran a los medios de comunicación de orientación contraria como responsables de la producción de desinformación.

Por su parte, el panorama mediático griego se caracteriza por una notable fragmentación, resultado de la coexistencia de un reducido número de grandes conglomerados privados y cientos de medios en línea (Reporteros Sin Fronteras, 2023). Este entorno se ve intensificado por el creciente consumo de información a través de redes sociales —plataformas como Instagram y TikTok— especialmente entre la población joven (Digital News Report, 2023). La estrecha relación entre la élite política y mediática, junto con la injerencia gubernamental en los medios públicos, ha fomentado un ambiente de desconfianza generalizada. Así, encuestas del Pew Research Institute indican que el 89% de los griegos critican la censura gubernamental a los periodistas (2020), y estudios (Iordanidou *et al.*, 2020) evidencian presiones significativas ejercidas por agentes políticos sobre los profesionales de la información. Sumado a esto, la crisis migratoria ha puesto de manifiesto los riesgos a los que se enfrentan los periodistas en el país, incluyendo amenazas, chantajes, agresiones físicas

y dificultades para acceder a la información oficial (Arcila-Calderón *et al.*, 2023; Media Freedom Rapid Response).

Finalmente, Turquía se sitúa en una de las últimas posiciones en clasificaciones internacionales relativas a democracia, libertad de prensa y respeto a los derechos humanos. En la última década, el país ha transitado de ser considerado un Estado democrático a un régimen híbrido (Democracy Index, 2021). La tendencia autoritaria se evidenció incluso antes de las protestas de Gezi (2013), en las que se movilizó la juventud contra políticas gubernamentales percibidas como intrusivas en la esfera privada. Consciente del poder movilizador de las redes sociales, el presidente Recep Tayyip Erdoğan, líder del AKP, ha empleado estrategias de comunicación digital para difundir narrativas políticas engañosas y hostigar sistemáticamente a la oposición.

Entre las herramientas utilizadas destaca la creación de una red de desinformación, los “AKTrolls”, cuyas tácticas se asemejan a las de la Agencia de Investigación de Internet rusa, IRA (Yesil, 2016). Este uso intensivo de las redes para fines de censura ha sido descrito por Reporteros Sin Fronteras (2023) como una “política de censura casi sistemática en Internet”, evidenciada también por medidas como bloqueos en plataformas (por ejemplo, Twitter) y recortes de banda ancha tras eventos críticos como el atentado terrorista de Estambul (2022) o el terremoto de 2023 (Digital News Report, 2024).

#### 4.2. APROXIMACIÓN A LAS MEDIDAS Y RESPUESTAS EN DEFENSA DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

En España, la estrategia establecida por el Gobierno tiene como objetivo prevenir, detectar y responder a las campañas de desinformación dirigidas a socavar los intereses nacionales o los procesos electorales (Boletín Oficial del Estado, 2019). Las instituciones y organizaciones que forman parte del Sistema de Seguridad Nacional en esta materia son el Consejo de Seguridad Nacional, el Comité de Situación, la Comisión Permanente contra la Desinformación, otras autoridades públicas competentes, el sector privado y la sociedad civil.

El 5 de noviembre, el Boletín Oficial del Estado publicó la Resolución PCM/1030/2020, de 30 de octubre, por la que se aprueba la publicación del "Procedimiento de Actuación contra la Desinformación" aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional en octubre de 2020. Establece una estructura gubernamental para coordinar la vigilancia, detección y respuesta temprana a las campañas de desinformación. También introduce mecanismos para una mayor cooperación con los expertos, la sociedad civil, la comunidad de *fact-checkers* y las plataformas digitales para reaccionar ante este tipo de campañas organizadas, que, como se ha mencionado anteriormente, son bienvenidos por este grupo y se anima a que se desarrollen y consoliden.

La Decisión prevé que el Consejo de Seguridad Nacional, la Secretaría de Estado de Comunicación y la Comisión Permanente de Lucha contra la Desinformación cooperen con el sector privado y la sociedad civil en el establecimiento de cuatro niveles de actuación para combatir la desinformación. El nivel 1 actuará en el plano técnico para alertar a tiempo de las campañas de mentiras en línea; el nivel 2, entre otras cosas, evaluará las consecuencias y el impacto de las medidas paliativas de dichas campañas; el nivel 3 tomará decisiones y fijará objetivos político-estratégicos; y el cuarto nivel llevará a cabo la "gestión política" de la respuesta a la crisis mediante una campaña de comunicación.

Las principales organizaciones de periodistas expresaron su preocupación y, en algunos casos, su rechazo al procedimiento de actuación contra la desinformación, que calificaron de mecanismo de censura. Los partidos consideraron la orden como un mecanismo de censura, al que llamaron "Ministerio de la Verdad" o "Junta de Censura". Por ello, el principal partido de la oposición presentó un recurso ante el Tribunal Supremo, que fue desestimado, al considerar favorables los objetivos de la decisión y argumentar que el CNS estaba facultado normativamente para preparar y aprobar un instrumento de actuación con poderes de coordinación (Teruel Rodríguez & Zafra Arroyo, 2022).

En Grecia, durante la pandemia de COVID-19, el Gobierno enfrentó un aumento significativo de la desinformación, especialmente en relación con los movimientos

antivacunas y otras narrativas que generaban desórdenes sociales. La difusión de noticias falsas sobre la seguridad de las vacunas, teorías conspirativas y llamados a la desobediencia de las restricciones sanitarias contribuyeron a un clima de desconfianza en las instituciones y dificultaron la gestión de la crisis. En este contexto, las autoridades griegas consideraron necesario impulsar medidas para frenar la desinformación, argumentando que esta podía poner en riesgo la salud pública y la estabilidad social.

Ley 4855/2021 se aprobó como un paquete de medidas urgentes que constó de más de 203 artículos, alusivos a distintos ámbitos. Entre ellos, el artículo 36 modificó el artículo 191 del Código Penal proponiendo que: "quien, públicamente o a través de internet, cree o distribuya de cualquier modo noticias falsas que puedan provocar ansiedad o miedo en los ciudadanos, o hacer tambalear la confianza de los ciudadanos en la economía nacional, las capacidades de defensa o la salud pública, será castigado con penas de prisión de al menos tres meses y multa. Si el acto se ha cometido repetidamente a través de la prensa o de Internet, el autor será castigado con penas de prisión de al menos seis meses y multa. El propietario o editor del instrumento con el que se hayan realizado los actos de los apartados anteriores será castigado con la misma pena".

En este sentido, las principales preocupaciones de los agentes que criticaron la enmienda fueron que la variedad de comportamientos susceptibles de ser sancionados bajo esta norma es ambigua y no crea seguridad jurídica acerca las conductas potencialmente censurables desde el punto de vista penal. De hecho, el Sindicato de Periodistas de los Diarios de Atenas, argumentó que los propios periodistas pueden ser susceptibles de cometer ese delito pues ellos, "Al expresar su opinión, o al criticar (...) pueden causar preocupación o temor en los ciudadanos" (Comité to protect Journalists, 2021). Esto que fue considerado una restricción de derechos fundamentales como la libertad de expresión y la libertad de prensa por diversas asociaciones de periodistas de Grecia y otras ONGs (Gowacht, 2021).

Además, la Comisión Europea y el Servicio Científico del Parlamento Griego también manifestaron dudas -con mayor o menor reservas- acerca de si la aplicación de esta ley podría ir en contra de la Constitución y el CEDH. Pese a que esta modificación se

concebía por parte de los legisladores como “un ajuste” y no “una restricción” del derecho a la libertad de expresión, esta ley acabó de nuevo en una enmienda derogando el párrafo que alude a la prensa y a internet, así como mejoras técnico-jurídicas al tercer párrafo. De ese modo, el delito reduce su pena máxima de 5 a 3 años y especifica algunas consideraciones que quedaban abstractas (Dikastiko, 2022). Con la modificación última, para que constituya delito se requiere causar miedo en un número indefinido de personas de tal modo que estas lleguen a llevar a cabo acciones improvisadas o intentar obstaculizarlas, con la posibilidad de provocar daños a la economía nacional, la capacidad de defensa del país y la salud pública.

En cuanto a Turquía, ya desde 2013 el Parlamento comenzó a aprobar nuevas normas sobre el uso de internet, otorgando mayores competencias a la Presidencia de Telecomunicaciones y Comunicación, un organismo dependiente del Gobierno (Agencia Anadolu, 2014). Desde entonces, diversas modificaciones se han realizado en un contexto en que las reivindicaciones mediante redes sociales han creado grandes conflictos sociales en Turquía. Las protestas de Gezi, los atentados terroristas del ISIS en la estación de tren de Ankara, los ataques a policías turcos vinculados al ala militar del considerado grupo terrorista PKK y, sobre todo, el golpe de Estado de julio de 2016 de la organización de Fethullah Gülen han sumido a Turquía en un clima de polarización política sin precedentes en la era digital.

Según un informe publicado por el Ministerio del Interior después de julio de 2016, 3.710 personas fueron acusadas de "incitar al público al odio y la hostilidad, organización terrorista, propaganda, declarar públicamente la afiliación a organizaciones terroristas, hacer declaraciones difamatorias e insultantes contra dirigentes del Estado, amenazar la soberanía y la seguridad pública del Estado...". Este informe justificaba que en entornos políticamente polarizados, algunos grupos, y en algunos casos terroristas, difunden noticias falsas en las redes sociales, creando un efecto de "cámaras de eco". En este contexto, la citada ley número 7418 obliga a las empresas de redes sociales a proporcionar la información necesaria encontrar y procesar a quienes produzcan o difundan contenidos de Internet que infrinjan la legislación turca.

Deben colaborar, entre otros aspectos, en el cumplimiento del artículo 29, en el que se dicta que “toda persona que difunda públicamente información falsa relativa a la seguridad interior y exterior, el orden público y la salud pública del país, con la única intención de crear ansiedad, miedo y pánico entre el público, de manera que pueda perturbar la paz pública, será condenada a una pena de prisión de un año a tres años.

(2) Si el delito se comete ocultando la identidad real del autor o en el marco de las actividades de una organización, la pena impuesta con arreglo al párrafo anterior se aumentará en la mitad”.

Numerosas asociaciones de periodistas, así como otras organizaciones civiles, de Derechos Humanos y europeas han criticado esta medida, esgrimiendo que se trata de otra más de las estrategias contra el pluralismo ideológico y la Libertad de Expresión del actual gobierno de Tayip Erdogan.

**Tabla 2. Comparación entre países según definición del delito, sanciones y contestación general**

País	Definición de desinformación	Sanciones previstas	Respuestas de asociaciones de libertad de prensa y civiles
<b>España</b>	No se establece	No se establece	Asociaciones de periodistas expresaron preocupación por el procedimiento, al igual que RSF por no haber estado presentes en la elaboración del texto. La oposición presentó un recurso ante el Tribunal Supremo, que fue desestimado.
<b>Grecia</b>	Crear o distribuir noticias falsas que puedan provocar ansiedad o miedo en los ciudadanos o afectar la confianza en la economía, defensa o salud pública.	Penas de prisión de al menos 3 meses y multa. Si se difunde repetidamente en prensa o internet, la pena aumenta a al menos 6 meses. En casos graves, hasta 5 años.	Periodistas y ONGs denunciaron su ambigüedad, argumentando que podría criminalizar la labor periodística. La Comisión Europea expresó dudas sobre su constitucionalidad. Se acabó modificando la ley, reduciendo la pena máxima a 3 años.
<b>Turquía</b>	Difundir información falsa sobre la seguridad, orden o salud pública con el fin de generar pánico.	Prisión de 1 a 3 años. Si el delito se comete de forma anónima o en el marco de una organización, la pena aumenta en un 50%.	Numerosas organizaciones de derechos humanos y periodistas denunciaron la ley como una herramienta para limitar la libertad de expresión y el pluralismo ideológico bajo el gobierno de Erdogan.

Fuente: elaboración propia

## 5. CONCLUSIONES

La presente investigación aporta un análisis comparativo sobre las iniciativas legislativas desarrolladas en España, Grecia y Turquía para combatir la desinformación, teniendo en consideración sus respectivos contextos sociopolíticos y mediáticos, con sus diferencias y similitudes y con especial atención al papel de la Unión Europea. Los resultados confirman parcialmente las hipótesis planteadas, al evidenciar cómo las legislaciones de países democráticos miembros de la UE, como España y Grecia, buscan equilibrar la lucha contra la desinformación con la protección de los derechos fundamentales, aunque con limitaciones en cuanto a efectividad (H1). En contraste, en Turquía, un régimen con tendencias autoritarias, la lucha contra la desinformación es instrumentalizada para justificar legislaciones que restringen derechos fundamentales, como la libertad de expresión y de prensa (H2).

En términos de los objetivos específicos, se planteó, en primer lugar, identificar cómo las legislaciones nacionales condicionan la participación política digital al regular la producción y difusión de información (OE1). En los tres países, las normativas contra la desinformación tienen un impacto directo en el ecosistema informativo digital. En España, la coordinación entre organismos estatales y actores privados, aunque criticada, establece niveles de actuación específicos para mitigar las campañas de desinformación. En Grecia, la ambigüedad de las medidas aprobadas plantea desafíos en términos de seguridad jurídica y puede limitar la libertad de prensa. En Turquía, las normativas impulsadas permiten el control y censura de redes sociales, afectando negativamente la participación política digital y consolidando un entorno de autocensura.

En segundo lugar, se quería evaluar el impacto de la legislación europea sobre los marcos normativos de los estados miembros en términos de garantismo y efectividad. En España y Grecia, los marcos normativos reflejan influencias de las directrices europeas, priorizando el respeto a los derechos fundamentales. Sin embargo, en ambos casos se identifican tensiones entre la protección de estos derechos y la implementación de medidas eficaces contra la desinformación, especialmente en contextos de alta

polarización. Se observa, por tanto, una gradación de mayor a menor entre España, Grecia y Turquía en el garantismo de la protección de la libertad de expresión en la lucha contra la desinformación. Dicha protección actúa en detrimento de la efectividad de las medidas adoptadas para luchar contra este fenómeno.

A partir de ello, se proponía comparar los efectos de las regulaciones en sistemas democráticos y autoritarios sobre la libertad de expresión y la calidad del debate público (OE3). En los sistemas democráticos europeos (España y Grecia), las legislaciones, aunque criticadas y con contestación, permiten un espacio de discusión pública y una relativa resistencia al autoritarismo. En Turquía, la instrumentalización de la lucha contra la desinformación bajo un régimen híbrido evidencia cómo estas normativas se convierten en herramientas para silenciar a la oposición y erosionar la calidad del debate público.

En suma, este estudio preliminar resalta la necesidad de abordar la desinformación desde un enfoque multidimensional que contemple tanto la protección de los derechos fundamentales como la efectividad de las medidas. Resalta el valor de la Unión Europea y el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) como marco de seguridad jurídica de los derechos fundamentales y la conciliación de los diferentes intereses públicos y privados para la lucha contra la desinformación. Si bien estos dos países enfrentan limitaciones en la implementación de estas normativas, es imperativo evitar que las estrategias contra la desinformación se conviertan en mecanismos de censura y control social, como ocurre en contextos autoritarios y puede observarse en Turquía.

El análisis de las estrategias regulatorias adoptadas permite revelar tensiones entre Gobierno y ciudadanía a la hora de combatir la desinformación, de modo que en entornos polarizados estas tensiones se amplifican (Gaete Salgado, 2025). La falta de participación de organizaciones civiles y mediáticas en la elaboración de las leyes en los tres países refuerza la desconexión entre el marco regulatorio y las demandas ciudadanas, lo que debilita la confianza en las instituciones.

Aunque la metodología aplicada ha permitido cumplir con los objetivos planteados, se plantea la necesidad de incorporar enfoques empíricos en futuras investigaciones. Este trabajo preliminar aporta un marco para que los trabajos relacionados con esta línea

exploren cómo las legislaciones contra la desinformación afectan a las dinámicas de participación política digital en el escenario global.

## 6. AGRADECIMIENTOS

Proyecto de Excelencia, Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación (PAIDI 2020): “Impacto de la desinformación en Andalucía: análisis transversal de las audiencias y las rutinas y agendas periodísticas. Desinfoand Ref: ProyExc00143. 2022-2025

## 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agencia Anadolu (2014). *La Asamblea General de Turquía ratifica el proyecto de ley sobre Internet*. <http://www.today.az/print/news/regions/131337.html>

Agencia EFE (26 de septiembre de 2018). Las plataformas digitales y redes sociales se comprometen a combatir la desinformación en las elecciones. *Diario de Sevilla*. [https://www.diariodesevilla.es/tecnologia/plataformas-digitales-desinformacion-elecciones\\_0\\_1285672082.html](https://www.diariodesevilla.es/tecnologia/plataformas-digitales-desinformacion-elecciones_0_1285672082.html)

Amoedo-Casais, A., Moreno-Moreno, E., Negrodo-Bruna, S., Kaufmann-Argueta, J., & Vara-Miguel, A. (2023). *Digital News Report España 2023*. <https://doi.org/10.15581/019.2023>

Aparici, R., García-Marín, D., & Rincón-Manzano, L. (2019). Noticias falsas, bulos y *trending topics*: Anatomía y estrategias de la desinformación en el conflicto catalán. *Profesional de la Información*, 28(3). <https://doi.org/10.3145/epi.2019.may.13>

Ballesteros Aguayo, L. & Ruiz del Olmo, F. J. (2024). Vídeos falsos y desinformación ante la IA: el deepfake como vehículo de la posverdad. *Revista de Ciencias de la Comunicación e Información*, 29, 1-14. <https://doi.org/10.35742/rcci.2024.29.e294>

Benhaim, Y., Kaya, U., & Yankaya, D. (Eds.). (2018). Turquie: le retour de l'autoritarisme. *Confluences Méditerranée*, 107(Hiver 2018–2019).

Busch, C. (2020). *Governance by Proxy: Cyber Challenges to Civil Liberties*. *Brooklyn Law Review*, 82(12).

Calderón, C., Blanco, D., Matsiola, M., Oller, M., Saridou, T., Splendore, S., & Veglis, A. (2023). Framing migration in Southern European media: Perceptions of Spanish, Italian, and Greek specialized journalists. *Journalism Practice*.  
<https://doi.org/10.1080/17512786.2021.2014347>

Center for Economic Policy (2021, January 7). *Polarisation in Spain: More divided by ideology and identity than by public policies*. EsadeEcPol.  
<https://www.esade.edu/ecpol/en/publications/polarisation-spain/>

Chadwick, A. (2017). *The Hybrid Media System* (Vol. 1). Oxford University Press.  
<https://doi.org/10.1093/oso/9780190696726.001.0001>

Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950). Boletín Oficial del Estado núm. 243/1979.

Connaughton, A. (1 de mayo de 2020). 5 charts on views of press freedom around the world. *Pew Research Center*. <https://www.pewresearch.org/short-reads/2020/05/01/5-charts-on-views-of-press-freedom-around-the-world/>

Correyero-Ruiz, B., & Baladrón-Pazos, A. J. (2023). Antídotos contra la epidemia desinformativa. *Espejo de Monografías de Comunicación Social*, 10, 127–144.  
<https://doi.org/10.52495/c7.emcs.10.p96>

Democracy Index 2021: The China challenge (2021). *The Economist Intelligence Unit*.  
<https://media2-col.corriereobjects.it/pdf/2022/esteri/eiu-democracy-index-2021.pdf>

Dialer, D., & Richter, M. (2019). Lobbying in Europe: Professionals, politicians, and institutions under general suspicion? En D. Dialer & M. Richter (Eds.), *Lobbying in the European Union: Strategies, dynamics and trends* (pp. 1–20). Springer.

Durach, F., Bârgăoanu, A., & Nastasiu, C. (2020). Tackling disinformation: EU regulation of the digital space. *Romanian Journal of European Affairs*, 20(1).

<https://ssrn.com/abstract=3650780>

Eddy, K. (2022). The changing news habits and attitudes of younger audiences. *Digital News Report 2022*. <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/digital-news-report/2022/young-audiences-news-media>

European Commission (2018). *A multi-dimensional approach to disinformation: Report of the independent high-level group on fake news and online disinformation*.

<https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/6ef4df8b-4cea-11e8-be1d-01aa75ed71a1>

European Commission (2023). *Eurobarometer*.

<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2872>

European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (2016). *Joint Framework on Countering Hybrid Threats* (JOIN(2016) 18).

European Federation of Journalists (30 de diciembre de 2021). Six journalists killed in Europe in 2021, 95 more in prison.

<https://europeanjournalists.org/blog/2021/12/30/six-journalists-killed-in-europe-in-2021-95-more-in-prison/>

Gaete Salgado, C. (2024). Democracia y desinformación: Nuevas formas de polarización, discursos de odio y campañas en redes. Respuestas regulatorias de Europa y América Latina (Serrano-Maíllo y Corredoira, 2024 (eds.)). *Doxa Comunicación. Revista Interdisciplinar De Estudios De Comunicación Y Ciencias Sociales*, 39, 471-495.

<https://revistascientificas.uspceu.com/doxacomunicacion/article/view/2682>

Gamito, M. C. (2023). The European Media Freedom Act (EMFA) as meta-regulation. *Computer Law & Security Review*, 48, 105799.

<https://doi.org/10.1016/j.clsr.2023.105799>

Govwatch (2022, April 28). Changes to Article 191 of the penal code risk endangering the right to freedom of expression. <https://govwatch.gr/en/finds/i-allagi-toy-arthroy-191-toy-poinikoy-kodika-kai-oi-kindynoi-gia-tin-eleytheria-tis-ekfrasis/>

Gran Asamblea Nacional de Turquía. (2022). *Ley n.º 7418 de Enmiendas a la Ley de Prensa y a Determinadas Leyes*. *Resmî Gazete*.

<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2022/10/20221018-1.htm>

Greece | Reuters Institute for the Study of Journalism. (n.d.).

<https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/digital-news-report/2023/greece>

Hernando-Masdeu, J. (2022b). Partidos políticos y desinformación: ¿Pueden los gobiernos defender la verdad? *Visual Review*, 9(Monográfico), 1–9.

<https://doi.org/10.37467/revvisual.v9.3550>

Iordanidou, E., Takas, L., Vatikiotis, P., & García, R. (2020). Constructing silence: Processes of journalistic (self-)censorship during memoranda in Greece, Cyprus, and Spain. *Media and Communication*, 8(1), 15–26.

<https://doi.org/10.17645/mac.v8i1.2634>

Joris, v. H., & Ó Fathaigh, R. (2021). Regulating disinformation in Europe: Implications for speech and privacy. *UC Irvine Journal of International, Transnational, and Comparative Law*, 6(1), 9. <https://scholarship.law.uci.edu/ucijil/vol6/iss1/3>

Kirsty, B., Park, A., & Culloty, E. (2023). Beyond performative transparency: Lessons learned from the EU code of practice on disinformation. *Selected Papers of Internet Research*. <https://doi.org/10.5210/spir.v2022i0.13067>

Ley por la que se modifica la Ley de Prensa y determinadas leyes (2022). Ley 7418.

[https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/genel\\_kurul.cl\\_getir?pEid=109700](https://www5.tbmm.gov.tr/develop/owa/genel_kurul.cl_getir?pEid=109700)

Magallón Rosa, R. (2019). La (no) regulación de la desinformación en la Unión Europea: Una perspectiva comparada. *Revista de Derecho Político*, 1(106), 319–346.

<https://doi.org/10.5944/rdp.106.2019.26159>

Maldita.es (20 de septiembre 2024). *Disinformation narratives on migration during the summer: the false attribution of crimes to migrants as the primary case.*

<https://maldita.es/migracion/bulo/20240920/misinformation-immigrants-summer-crimes/>

Ministerio del Interior de Turquía (24 de diciembre de 2016). *Comunicado de prensa.*

<https://www.icisleri.gov.tr/basin-aciklamasi24122016>

New Greek criminal code amendment threatens journalists with jail for spreading ‘false’ information. (8 de diciembre de 2021). Committee to Protect Journalists.

<https://cpj.org/2021/12/new-greek-criminal-code-amendment-threatens-journalists-with-jail-for-spreading-false-information/>

Masip, P., Suau, J., & Ruiz-Caballero, C. (2020). Percepciones sobre medios de comunicación y desinformación: ideología y polarización en el sistema mediático español. *Profesional de la Información*, 29(5), 1–13.

<https://doi.org/10.3145/epi.2020.sep.27>

Mungiu-Pippidi, A. (2015). *The Quest for Good Governance*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316286937>

NATO (2020, July). *NATO’s approach to countering disinformation: A focus on COVID-19* [Comunicado de prensa]. <https://www.nato.int/cps/en/natohq/177273.html>

Newsroom (22 de diciembre de 2022). Διάταξη για ψευδείς ειδήσεις: Αποσύρθηκε από το νομοσχέδιο. *Dikastiko.gr*. <https://cutt.ly/rwFLpEw>

Organización de los Estados Americanos (OEA) (2009, August 1). *Democracia para la paz, la seguridad y el desarrollo*. OEA. <https://cutt.ly/DrwFLWKT>

Orden PCM/1030/2020, de 30 de octubre, por la que se publica el procedimiento de actuación contra la desinformación aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional. *n Oficial del Estado*. <https://www.boe.es/eli/es/o/2020/10/30/pcm1030>

Papathanassopoulos, A., Karadimitriou, C., Kostopoulos, I., & Archontaki, I. (2021). Greece: Media concentration and independent journalism between austerity and digital disruption. En J. Trappel & T. Tomaz (Eds.), *The Media for Democracy Monitor 2021: How leading news media survive digital transformation* (Vol. 2, pp. 177–230). Nordicom, University of Gothenburg.

Parlamento Helénico. (2021). *Ley 4855/2021: Enmiendas al Código Penal, al Código de Procedimiento Penal y otras disposiciones urgentes*. <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/bcc26661-143b-4f2d-8916-0e0e66ba4c50/11779190.pdf>

Reporteros Sin Fronteras (4 de marzo de 2020). *Reporters in Greece must be protected from attack by anti-migrant residents*. <https://rsf.org/en/reporters-greece-must-be-protected-attack-anti-migrant-residents>

Reporteros Sin Fronteras (2023). *Clasificación de la libertad de prensa 2023*. RSF. <https://rsf.org/en/index>

Rodríguez-Ferrándiz, R. (2019). Posverdad y fake news en comunicación política: breve genealogía. *Profesional De La información*, 28(3). <https://doi.org/10.3145/epi.2019.may.14>

Rubio, R. (22 de abril de 2023). Las fake news son peligrosas, pero más lo es condicionar la libertad de expresión. *La Nación*. <https://cutt.ly/zrwFZIZg>

Sedelmeier, U. (2012). Is Europeanisation through conditionality sustainable? Lock-in of institutional change after EU accession. *West European Politics*, 35(1), 20–38. <https://doi.org/10.1080/01402382.2012.631311>

Teruel Rodríguez, L., & Zafra Arroyo, A. (2022). La lucha contra la desinformación en Twitter y en la prensa: el debate en torno al #Ministeriodelaverdad en España. *Observatorio (OBS)*, 16(3), 139–158. <https://doi.org/10.15847/obsOBS16320222076>

Valenti, P., & Beltrà, G. (2020). European Commission consultation on the European Democracy Action Plan. *Open Society European Policy Institute*.  
<https://cutt.ly/yrwFZPP4>

Yesil, B. (2016). *Media in New Turkey: The origins of an authoritarian neoliberal state*. University of Illinois Press. <https://doi.org/10.5406/illinois/9780252040177.001.0001>