

El Reglamento Europeo de Libertad de Medios (EMFA) como instrumento de protección de las libertades informativas

Isabel Serrano Maillo

*Universidad Complutense de Madrid
España*

E-mail: miserran@ucm.es
ORCID: [0000-0003-4919-9834](https://orcid.org/0000-0003-4919-9834)

RECIBIDO: 19 de noviembre de 2025
ACEPTADO: 29 de diciembre de 2025

Este artículo se enmarca dentro de la Cátedra Jean Monnet Decoding-i-Disorders (European Information Law Responses: press, audiovisual and social media) de la Universidad Complutense de Madrid para el trienio 2025-2028, proyecto para descodificar los desórdenes informativos y su efecto en la democracia europea, recuperando el papel del periodista, la prensa y el derecho a la información para restaurar lo que la polarización ha dividido. Project number: 101238458 / Call ERASMUS-JMO-2025-HEI-TCH-RSCH

Revista Española de la Transparencia
Núm. 23 (2026). Extra - ISSN 2444-2607
DOI: <https://doi.org/10.51915/ret.445>



El Reglamento Europeo de Libertad de Medios (EMFA) como instrumento de protección de las libertades informativas

RESUMEN: Este artículo examina las principales herramientas contempladas en el Reglamento Europeo de Libertad de Medios (EMFA) orientadas a proteger la independencia y el pluralismo de los medios de comunicación en la Unión Europea, así como la libertad del periodista. Se analiza el marco legal, las obligaciones de transparencia en la propiedad de los medios de comunicación, los mecanismos de salvaguardia para la independencia editorial, las medidas de protección para periodistas y proveedores de medios frente a interferencias políticas y económicas, así como los mecanismos de supervisión y cooperación transfronteriza. El estudio combina el análisis del texto del Reglamento con algunas referencias a la literatura y a comunicaciones institucionales, aunque, en realidad, tiene espíritu de ensayo crítico respecto a ciertas medidas que, si bien se incluyen con la intención de garantizar y proteger eficazmente las libertades informativas, pueden surtir el efecto contrario. Esto nos lleva a replantearnos de nuevo la clásica pregunta de si la mejor ley de prensa es la que no existe o, si, por el contrario, este tipo de legislación es necesaria en un contexto como el actual, en que cada vez son más frecuentes los ataques a periodistas, casos de desinformación, digitalización abusiva, injerencias extranjeras, etc.

PALABRAS CLAVE: Libertades informativas, Reglamento de Libertad de medios, periodistas, medios de comunicación, independencia editorial, secreto profesional del profesional de la información, transparencia.

Tools of the European Media Freedom Regulation (EMFA) to ensure media independence and the protection of journalists

ABSTRACT: This article examines the main tools provided for in the European Media Freedom Regulation (EMFA) aimed at protecting the independence and pluralism of the media and the freedom of journalists in the European Union. It analyzes the legal framework, transparency obligations regarding media ownership, safeguards for editorial independence, measures to protect journalists and media providers from political and economic interference, and mechanisms for oversight and cross-border cooperation. The study combines an analysis of the text of the Regulation with some references to literature and institutional communications, although it takes a critical approach to certain measures which, although included with the intention of effectively guaranteeing and protecting freedom of information, may have the opposite effect. This leads us to rethink the classic question of whether the best press law is one that does not exist or, on the contrary, in the current context of attacks on journalists, disinformation, abusive digitization, foreign interference, etc., whether this kind of legislation is necessary.

KEYWORDS: Freedom of information, Media Freedom Regulations, journalists, media, editorial independence, professional secrecy of information professionals, transparency.

El Reglamento Europeo de Libertad de Medios (EMFA) como instrumento de protección de las libertades informativas

Isabel Serrano Maillo

*Universidad Complutense de Madrid
España*

SUMARIO: 1. Introducción. - 2. Marco normativo. - 3. Finalidad del Reglamento de libertad de medios o cómo salvaguardar las libertades informativas 3.1. Garantía de pluralismo – 3.2. *Príncipio de transparencia* -3.3. Independencia editorial – 3.4. *Protección de las fuentes periodísticas* – 3.5. Autoridades reguladoras independientes y Comité Europeo de Servicios de Medios de Comunicación – 4. Plan de regeneración democrática en España como respuesta a el EMFA -5. Conclusiones - Bibliografía.

1. Introducción

Hoy en día la información es unas de las grandes preocupaciones a nivel global. La libertad e independencia de los medios de comunicación, por un lado, y los desórdenes informativos (desinformación, odio, polarización, injerencias, etc.), por otro. No puede negarse que las nuevas tecnologías (y las no tan nuevas) han supuesto -en teoría- un gran avance en la construcción de una opinión pública cada vez más libre (mayor immediatez, más pluralidad de medios, democratización de la información, posibilidad de recibir *feed back* automático, etc.), pero, al mismo tiempo, surgen nuevas amenazas (y no tan nuevas) que van desde los clásicos intentos de control político y económico orientado a monopolizar el discurso mediático, hasta fenómenos nuevos como el espionaje digital, la polarización extrema y las campañas de desinformación; cuestiones todas ellas que inciden, directamente, en las clásicas y esenciales funciones de los medios de comunicación: la de vigilantes del poder y sus abusos y la de garantes de un debate público plural.

En este contexto, en el que la desinformación crece, las presiones políticas se intensifican y la sostenibilidad del periodismo se tambalea, poniendo en peligro nuestras democracias la UE ha visto la necesidad de regular el

fenómeno comunicativo con el fin de proteger el flujo informativo poniendo en valor el derecho de los periodistas a informar y el de la ciudadanía a ser informado. Para ello, establece mecanismos de control que limitan e impiden el control que, desde el poder político y empresarial, se trata de ejercer sobre los medios de comunicación. Así, el Reglamento Europeo de Libertad de Medios¹ (EMFA) nace desde la convicción -como se desprende de la lectura de sus considerandos- de que la democracia se debilita allí donde los periodistas trabajan con miedo, sin recursos, sin garantías... y donde la ciudadanía no tiene acceso a información verdadera, libre, plural y sin cesura. Que periodistas y medios informen, fiscalicen al poder, denuncien sus abusos, acompañen a los ciudadanos en sus decisiones colectivas, etc., forma parte, según subraya el propio EMFA, de la arquitectura básica de cualquier sociedad democrática. Por este motivo, la UE, decidió dotarse de un marco jurídico más firme y garantista orientado a la consecución de los más altos estándares de libertad editorial, pluralismo de medios y calidad informativa posibles en todos los países de la Unión.

El EMFA marca un punto de inflexión en el compromiso institucional de la UE por blindar la independencia editorial. Por primera vez, se articulan normas comunes que obligan a los Estados miembros a proteger a los periodistas (para que ninguno sea perseguido por ejercer su derecho a informar) y sus fuentes informativas (para que ninguna quede desprotegida ante intentos injustificados de revelación), asegurar el funcionamiento independiente de los servicios públicos de información (evitando el estrangulamiento económico de unos y la "compra de voluntades" de otros por parte de Gobiernos u otras Instituciones públicas), limitar el uso de *spyware* y otras tecnologías invasivas, etc. Medidas, todas ellas, encaminadas, por un lado, a fortalecer el espacio informativo europeo frente a injerencias indebidas y, por otro, a que la ciudadanía reciba información diversa, veraz, de interés público y de calidad, sin intermediarios que puedan distorsionarla por presión política o intereses económicos.

El mensaje que el Reglamento envía a los Estados es contundente, a pesar de las diversas deficiencias técnicas que presenta: la libertad de expresión y la independencia de los medios no son un privilegio de los medios ni de los periodistas, sino pilares del Estado de Derecho; sin ellos, la democracia no es posible. Este nuevo marco jurídico pretende reafirmar el papel de los

¹ Reglamento (UE) 2024/1083 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, por el que se establece un marco común para los servicios de medios de comunicación en el mercado interior y se modifica la Directiva 2010/13/UE (Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación). En adelante EMFA.

medios de comunicación como agentes críticos, independientes y necesarios para la construcción y defensa de sociedades libres y abiertas. Además, incluye instrumentos prácticos -como un comité europeo de supervisión independiente²- orientados a detectar riesgos y a promover una aplicación uniforme del marco legal europeo³. Para que estos objetivos se cumplan, los Estados miembros deben garantizar recursos adecuados, transparencia y la protección de los derechos informativos, bajo una supervisión europea y nacional que asegure que estas normas no queden en papel mojado.

No obstante, a pesar de que compartimos la inquietud de la UE por la calidad del ecosistema informativo y reconocemos los peligros que acechan a la circulación de información libre, no podemos dejar de preguntarnos si esta ley era necesaria y, en caso de serlo, si es una buena ley. Es decir, si realmente este reglamento da respuesta a todas las disfunciones y desórdenes informativos que estamos viviendo en los últimos años. Si realmente será nuestra tabla de salvación o si, por el contrario, será un caballo de Troya para nuevas formas de censura⁴. El tiempo lo dirá.

2. Marco normativo

El Reglamento Europeo de Libertad de Medios (EMFA) constituye un hito normativo dentro del Derecho europeo de la comunicación, al establecer un marco jurídico destinado a reforzar la independencia, el pluralismo y la transparencia de los medios de comunicación en la Unión Europea. El fin que se persigue con esta norma es garantizar la libertad y el pluralismo, pilares básicos de la democracia (considerando 1), mediante el establecimiento de normas armonizadas que protejan la independencia y la libertad de los periodistas y de los medios de comunicación. El EMFA surge como respuesta estructural y armonizada ante un panorama mediático que atraviesa múltiples tensiones⁵, como la digitalización, la aparición de plataformas globales, la reconfiguración del modelo económico de la prensa y la creciente influencia de actores estatales y privados (nacionales e

² El Comité Europeo de Servicios de Medios de Comunicación (Arts 8 a 13 EMFA).

³Sobre pluralismo de medios del *Media Pluralism Editor*. [Https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/policies/monitoring-media-pluralism](https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/policies/monitoring-media-pluralism)

⁴ Sobre la censura, ver COETZEE, J. M (2007).

⁵ GUTIÉRREZ (2026): "Los procesos de comunicación aparejados a este imparable desarrollo de las últimas décadas han abierto un abanico de posibilidades inimaginables. El desarrollo de Internet y la web. 4.0, la oferta y multiplicidad de dispositivos móviles a un relativo bajo coste, la accesibilidad e instantaneidad en el consumo de contenidos e de interrelación derivada de lo anterior han alterado sustancialmente el entorno en el que se desarrollan las libertades comunicativas".

internacionales) y que han generado un escenario de vulnerabilidad en el que la independencia editorial puede verse comprometida⁶. Por este motivo, Europa decidió dotarse de un marco jurídico más firme y garantista, semejante en todos los países de la Unión, orientado a la consecución de altos estándares de libertad editorial, pluralismo de medios y calidad informativa⁷.

El EMFA encuentra su fundamento en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁸ y en los principios que sustentan la libertad de prensa y que han sido ampliamente desarrollados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (TJUE)⁹ y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)¹⁰, donde se incide en la necesidad de garantizar y preservar la libertad de expresión y la libertad e independencia de periodistas y medios. Pero, además, su relevancia jurídica y política es indiscutible y reside en su carácter vinculante y en que es directamente aplicable en todos los Estados miembros, lo que lo diferencia de instrumentos previos como las

⁶ Considerando 14 EMFA: "Los servicios de medios de comunicación de calidad son también un antídoto contra la desinformación y la manipulación de información e injerencia por parte de agentes extranjeros. También debe garantizarse el acceso a estos servicios evitando los intentos de silenciar a los periodistas, que van desde las amenazas y el acoso hasta la censura y la supresión de opiniones discrepantes, lo que podría limitar la libre circulación de información hacia la esfera pública reduciendo la calidad y la pluralidad de la información. El derecho a la pluralidad de contenidos de medios de comunicación no implica, para ningún prestador de servicios de medios de comunicación determinada, ninguna obligación correspondiente de adherirse a normas no establecidas de manera explícita por ley".

⁷ Como se establece en el art. 11.2 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.

⁸ Art. 11 CDFUE: "1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. 2. Se respetan la libertad de los medios de comunicación y su pluralismo".

⁹ Sentencia de 12 de diciembre de 2006. Alemania/Parlamento y Consejo, C-380/3.

¹⁰ La libertad de los medios de comunicación ocupa un papel central en la jurisprudencia del TEDH, especialmente bajo la protección del art. 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Dicha jurisprudencia continúa consolidando la libertad de medios no solo como derecho fundamental de los periodistas, sino también como el derecho de la ciudadanía a recibir información veraz y plural. En la mítica sentencia *Handyside v. Reino Unido* (1976), el TEDH afirmó que "la libertad de expresión constituye uno de los fundamentos esenciales de una sociedad democrática, una de las condiciones primordiales para su progreso y para el desarrollo de los hombres". El TEDH ha consolidado esta doctrina a lo largo del tiempo en sentencias como: *Sunday Times v. Reino Unido* (1979), *De Haes y Gijssels v. Bélgica* (1997), *Bladet Tromso y Stensaas v. Noruega* (1999), *Magyar Helsinki Bizottság v. Hungría* (2016), *Selmani v. Macedonia* (2017), entre otras muchas.

Recomendaciones del Consejo de Europa¹¹ o las Directrices de la Comisión¹² en materia de pluralismo mediático.

Como decimos, este reglamento debe considerarse como un hito normativo dentro del Derecho europeo de la comunicación, pero se pone en duda su necesidad, dado que en los últimos años se han aprobado gran cantidad de normas en torno al ecosistema informativo europeo con el fin, a priori, de proteger la libertad de prensa y el derecho a saber de los ciudadanos. Valga como ejemplo la siguiente enumeración, sin intención de hacer un listado exhaustivo: Directiva anti-SLAPPs¹³, DSA¹⁴, Directiva para la protección de informadores (*whistleblowers*)¹⁵, Directiva derechos de autor en el mercado digital¹⁶, Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual¹⁷, Reglamento de Inteligencia Artificial¹⁸, etc....

3. Finalidad del Reglamento de libertad de medios o cómo salvaguardar las libertades informativas

El EMFA persigue garantizar un ecosistema informativo libre, independiente, plural y transparente. Lo que se busca es asegurar el pleno ejercicio de las libertades informativas, de forma equivalente, en todos los

¹¹ Por ejemplo: Recomendación del Consejo de Europa (2000)23 sobre el pluralismo en los medios de comunicación, de 20 de diciembre de 2000.

¹² Por ejemplo: Recomendación de la Comisión (2021/1534) para la protección, seguridad y empoderamiento de los periodistas y los otros profesionales de los medios de comunicación en la Unión Europea, de 16 de septiembre de 2021.

¹³ Directiva (UE) 2024/1069 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, relativa a la protección de las personas que se implican en la participación pública frente a pretensiones manifiestamente infundadas o acciones judiciales abusivas («demandas estratégicas contra la participación pública»).

¹⁴ Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de octubre de 2022 relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE (Reglamento de Servicios Digitales).

¹⁵ Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión. Sobre esta norma ver SIERRA (2025)

¹⁶ Directiva (UE) 2019/790 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre los derechos de autor y derechos afines en el mercado único digital y por la que se modifican las Directivas 96/9/CE y 2001/29/CE.

¹⁷ Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2010, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual).

¹⁸ Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de junio de 2024 por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 300/2008, (UE) n.º 167/2013, (UE) n.º 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Inteligencia Artificial).

Estados de la Unión y, para tal fin, centra sus esfuerzos, por un lado, en la ciudadanía y, por otro, en los profesionales de la información (periodistas y medios).

Para hacer efectivo el derecho a la información de los primeros, el reglamento establece una serie de obligaciones (para los Estados unas y para las empresas de comunicación, otras), orientadas, sobre todo, a que los ciudadanos puedan conocer datos reales respecto a quién está detrás de cada entidad informativa y los intereses económicos o políticos que pudieran influir en su línea editorial. Esto es, los ciudadanos deben saber quién ostenta la propiedad de los medios de comunicación o quién los financia, para que los usuarios puedan identificar y valorar los potenciales sesgos existentes, facilitando así un consumo de información más consciente, libre y crítico.

Por otro lado, para reforzar la protección institucional y profesional de los medios de comunicación y de los periodistas frente a posibles injerencias provenientes de los poderes públicos y de actores privados con capacidad de presión, incorpora medidas específicas como mecanismos de protección frente al uso abusivo de *spyware* (software de espionaje), la prohibición de interferencias injustificadas en los procesos de producción, una protección reforzada de las fuentes informativas, etc.

3.1. Garantía de Pluralismo

El pluralismo es, en nuestro país, uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico (art. 1.1. CE) y debe interpretarse como un valor aplicable de forma transversal a toda norma o acto jurídico que se dicte o produzca en nuestro Estado, pues constituye uno de los elementos más determinantes para la configuración de un sistema plenamente democrático.

Bajo este principio se agrupa un conjunto de exigencias que busca asegurar que la ciudadanía tenga "la posibilidad de acceder a una variedad de servicios y contenidos de medios de comunicación que reflejen diferentes voces, opiniones y análisis"¹⁹ y, al tiempo, persigue excluir el monopolio, es decir, que un número muy reducido de actores pueda controlar o influir de manera dominante sobre la circulación de información y opiniones²⁰, provocando la eliminación de ciertas ideas del

¹⁹ Considerando 64 EMFA.

²⁰ Art. 22 EMFA: "1. Los Estados miembros establecerán en su Derecho nacional normas sustantivas y procedimentales que permitan una evaluación de las concentraciones en el mercado de los medios de comunicación que puedan tener repercusiones significativas

panorama informativo en favor de un indeseable pensamiento único. Por ello, la garantía de pluralismo no se limita al número de medios existentes en un país, sino que incorpora elementos estructurales, funcionales, culturales y tecnológicos que configuran el ecosistema comunicativo en su totalidad, tratando de dar cabida, también, a voces discordantes.

En el ámbito contemporáneo, la garantía del pluralismo debe considerar, además, la influencia de las plataformas digitales²¹, los buscadores, las redes sociales y otros intermediarios que, aunque no producen contenido propio en el sentido clásico, desempeñan un rol crucial en la difusión, jerarquización y visibilidad de la información. Los algoritmos que determinan qué contenidos se muestran primero, cuáles se recomiendan o cuáles se ocultan pueden afectar significativamente a la diversidad informativa a la que accede el público. En este sentido, el pluralismo también exige cierto grado de transparencia en los procesos algorítmicos (Gutiérrez David, 2022) y la posibilidad de auditorías externas²².

En términos doctrinales, suele distinguirse entre el pluralismo externo y el interno. El pluralismo externo “generalmente se circunscribe a la multiplicidad de operadores” (Díaz Arias, 2011:3), es decir, distintos propietarios, líneas editoriales, misiones comunicativas, formatos y niveles de implantación territorial. Esta dimensión analiza la estructura del mercado, el número de actores que operan en él y si existen (o no)

sobre el pluralismo de los medios de comunicación y la independencia editorial. Dichas normas: a) serán transparentes, objetivas, proporcionadas y no discriminatorias; (...)"

²¹ Art.18 EMFA.

²² Tanto el Reglamento (UE) 2024/1689 de inteligencia artificial como el Reglamento (UE) 2022/2065 (Digital Services Act) abordan el control de los sistemas algorítmicos desde enfoques distintos, pero complementarios, y permiten identificar un marco común orientado al escrutinio externo, aun cuando no siempre empleen expresamente el término “auditoría externa”. En el Reglamento de IA, esta lógica se manifiesta a través de las obligaciones de transparencia previstas en el artículo 50, junto con los requisitos de documentación técnica, conservación de registros y trazabilidad impuestos a determinados sistemas, en particular los de alto riesgo, cuya finalidad es posibilitar la supervisión por parte de autoridades competentes y otros actores distintos del proveedor. En el DSA, el control externo se articula de manera más explícita, ya que el artículo 37 impone a las plataformas en línea de muy gran tamaño y a los motores de búsqueda en línea de muy gran tamaño la realización periódica de auditorías independientes, obligación que se conecta con las evaluaciones de riesgos sistémicos del artículo 34 y con lo expuesto en el considerando 90, que subraya la necesidad de mecanismos de revisión independientes en atención al impacto y a los riesgos que estos servicios pueden generar. En conjunto, ambos Reglamentos configuran un sistema normativo que, mediante deberes de transparencia, evaluación y verificación, está diseñado para hacer posible la revisión y el control externos de los sistemas y servicios digitales, incluso cuando dicha finalidad no se formule siempre de forma literal.

condiciones que permiten el surgimiento y la sostenibilidad de nuevos proyectos comunicativos. Un sistema saturado por la concentración empresarial o por la presencia dominante de conglomerados que operan en varios sectores (televisión, radio, prensa, plataformas digitales, etc.) corre el riesgo de generar asimetrías informativas y de limitar la capacidad de la ciudadanía para confrontar puntos de vista diversos.

El pluralismo interno, por su parte, se centra en la diversidad de contenidos generados dentro de un mismo medio, es decir, "en qué medida la diversidad social se manifiesta en el interior de los propios medios" (Díaz Arias, 2011:3). Y es que, aunque un país cuente con múltiples operadores, si la mayoría adopta líneas editoriales prácticamente idénticas o replican las mismas fuentes informativas, el debate público puede empobrecerse. La pluralidad interna implica proporcionar un espacio para la diversidad de voces sociales, políticas, culturales y territoriales, y exige que las redacciones cuenten con autonomía profesional para presentar visiones contrapuestas cuando la relevancia informativa así lo requiera²³. El pluralismo interno no implica, necesariamente, una neutralidad absoluta, sino que los medios no se ciernen a puntos de vista alternativos ni se convierten en vehículos del pensamiento único²⁴.

Hemos de tener en cuenta que el pluralismo no se refiere únicamente al libre intercambio de ideas, como podría parecer, sino que también está íntimamente relacionado con la distribución equitativa de recursos públicos para la financiación de los medios de comunicación²⁵, entre ellos la publicidad institucional²⁶ y las ayudas o subvenciones a medios. La política de comunicación debe basarse en criterios objetivos, proporcionales y transparentes que eviten favorecer, de manera injustificada, a determinados operadores (especialmente si esta situación se debe a motivos ideológicos). Un reparto injusto de recursos puede distorsionar la competencia y limitar la capacidad de supervivencia de

²³ Considerando 29 EMFA.

²⁴ Considerando 8 EMFA.

²⁵ Art. 5.3 EMFA: "Los Estados miembros se asegurarán de que los procedimientos de financiación de los prestadores del servicio público de medios de comunicación se basen en criterios transparentes y objetivos, establecidos de antemano. Dichos procedimientos de financiación garantizarán que los prestadores del servicio público de medios de comunicación cuenten con recursos económicos adecuados, sostenibles y previsibles correspondientes al desempeño de su mandato de servicio público y a su capacidad de desarrollo en el marco de este. Dichos recursos económicos serán tales que la independencia editorial de los prestadores del servicio público de medios de comunicación quede preservada".

²⁶ Art. 25 EMFA.

medios pequeños, regionales o comunitarios que son, a menudo, los depositarios de voces que no encuentran espacio en los grandes grupos empresariales.

El pluralismo actúa, además, como depositario de los valores socioculturales de la comunidad, de modo que, la diversidad lingüística, étnica y territorial de una sociedad debe reflejarse en sus medios de comunicación²⁷. Las comunidades minoritarias, los colectivos vulnerables y los grupos tradicionalmente subrepresentados necesitan tener presencia real en la esfera mediática, ya sea mediante medios propios, ya sea por medio de políticas públicas que fomenten la inclusión de dichas personas para garantizar la representación de sus perspectivas. Lo que se pretende es articular "mecanismos que favorezcan el acceso a los medios de dichos grupos o, al menos, que se eliminen todas las trabas" (Serrano Maillo, 2015:203). Un sistema plural es aquel que reconoce que la diversidad cultural es parte constitutiva de la democracia y que la comunicación debe servir como espacio de encuentro entre identidades diversas²⁸. En este punto, adquieren especial relevancia los medios públicos, cuya misión tradicional consiste en ofrecer contenidos de calidad, culturalmente valiosos, educativos y accesibles para toda la población²⁹. La contribución de estos medios al pluralismo depende de su capacidad para operar con auténtica independencia editorial y con un mandato claro que los aleje de ser utilizados con fines partidistas. Cuando los medios públicos funcionan de acuerdo con estándares profesionales elevados, pueden compensar la tendencia del mercado a favorecer contenidos comerciales, sensacionalistas o centrados en intereses particulares.

Finalmente, para que la garantía del pluralismo no se quede en papel mojado, se requieren mecanismos de vigilancia, evaluación y supervisión a cargo de autoridades que actúen de manera independiente, con facultades para analizar la concentración mediática, revisar fusiones empresariales, detectar prácticas restrictivas y promover la competencia³⁰. Estas autoridades no deben interferir en los contenidos

²⁷ Considerando 8 EMFA: "Asimismo, resulta esencial para la diversidad cultural y lingüística de la Unión, habida cuenta del papel de los servicios de medios de comunicación como vehículos de la expresión cultural".

²⁸ Así lo entendió también la Constitución Española, en cuyo artículo 20 recoge, como derecho fundamental, el derecho de acceso a los medios de comunicación de titularidad pública de los grupos sociales y políticos significativos.

²⁹ Considerando 29 EMFA.

³⁰ Art. 22 EMFA.

editoriales, pero sí deben asegurar que el mercado funcione en condiciones justas y equilibradas. La supervisión estructural del pluralismo es una tarea continua que evoluciona con las transformaciones tecnológicas y los cambios en el comportamiento de las audiencias³¹.

En conjunto, la garantía de pluralismo es un principio que atraviesa, transversalmente, todas las dimensiones del ecosistema comunicativo. Se trata de una condición indispensable para que la libertad de expresión se ejerza de manera efectiva y para que la ciudadanía pueda tomar decisiones informadas. Un sistema plural es aquel que reconoce que ninguna voz debe tener la capacidad de sustituir a todas las demás, y que la democracia solo prospera cuando la información circula en un entorno diverso, abierto y equilibrado dentro del respeto a los derechos fundamentales de todos³².

Podemos concluir que el EMFA realiza una aportación relevante a la protección y promoción del pluralismo mediático al situarlo como un objetivo estructural del mercado interior y como una concreción del derecho fundamental a las libertades de expresión e información. Así, en el considerando 8, se afirma expresamente que los destinatarios de los servicios de medios deben poder acceder a contenidos pluralistas producidos con plena libertad editorial, en coherencia con el artículo 11 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, mientras que, en el considerando 6, se justifica la intervención normativa de la Unión ante la fragmentación de las regulaciones nacionales que puede menoscabar el pluralismo y la independencia editorial. Desde el punto de vista normativo, el Reglamento refuerza este objetivo mediante obligaciones concretas, como la prevista en el artículo 5, que exige a los Estados miembros garantizar la independencia editorial y funcional de los medios de servicio público y su capacidad para ofrecer una pluralidad de información y opiniones. Asimismo, el EMFA introduce salvaguardias frente a riesgos estructurales para el

³¹ Art. 24 y considerando 12 EMFA.

³² Considerando 2 EMFA: "Dado el papel único de los servicios de medios de comunicación, la protección de la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación, en cuanto que dos de los pilares principales de la democracia y del Estado de Derecho, constituye una característica esencial de un mercado interior de los servicios de medios de comunicación que funcione bien. Dicho mercado —que comprende los servicios de medios de comunicación audiovisual radio y prensa— ha cambiado de manera sustancial desde el comienzo del siglo XXI, y se ha ido haciendo cada vez más digital y más internacional. Ofrece muchas oportunidades económicas, pero también se enfrenta a gran cantidad de retos. La Unión debe ayudar al sector de los medios de comunicación para poder aprovechar esas oportunidades dentro del mercado interior, protegiendo al mismo tiempo los valores que son comunes a la Unión y a sus Estados miembros, como la protección de los derechos fundamentales".

pluralismo al prever la evaluación del impacto de las concentraciones en el mercado de los medios, destacada en los considerandos 63 y 64, que subrayan la necesidad de analizar cómo dichas concentraciones pueden afectar a la diversidad de voces y a la independencia editorial. En conjunto, el Reglamento configura un marco jurídico orientado a preservar un ecosistema mediático plural, transparente e independiente como elemento esencial del funcionamiento democrático de la Unión.

3.2. Principio de transparencia

El EMFA, como hemos apuntado más arriba, establece cuatro pilares básicos sobre los que debe construirse el sistema mediático europeo: independencia, libertad, pluralismo y transparencia. Mientras que los tres primeros se orientan al aseguramiento del flujo de informaciones veraces y opiniones de toda índole y signo político, la transparencia tiene como objetivo conseguir que la ciudadanía confíe en los medios de comunicación y en la información que reciben de ellos. Algo transparente es lo "que permite ver los objetos con nitidez a través de él", es ser "claro, evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad"³³. Que el ecosistema informativo sea transparente significa que el ciudadano debe saber, en todo momento, qué o quién está detrás de la información que está consumiendo. Debe saber si esa información responde a intereses económicos o políticos concretos o no. Así, pues, la ciudadanía necesita disponer de información sobre los medios para poder valorar su independencia, pluralidad y profesionalidad. La exigencia de transparencia busca garantizar que los consumidores de información puedan evaluar los intereses que pueden influir en el contenido editorial³⁴. Un sistema transparente no es más que aquel que permite a los ciudadanos identificar posibles conflictos de interés y comprender, de manera clara, las condiciones en las que se produce y distribuye la información. Y es que la transparencia "está fuertemente vinculada con la libertad de expresión, ya que la propiedad puede ejercer una influencia sobre el contenido publicado. Por lo tanto, conocer esta información permite al usuario juzgar adecuadamente el contenido presentado" (Herrero Baeumont: 2023, 22-23).

Con este objetivo, el EMFA conmina a los medios a hacer públicos y accesibles ciertos datos. Concretamente, obliga, a los prestadores de servicios de medios, a comunicar, de manera sencilla y directa, la siguiente información: "a) su denominación o denominaciones legales y sus datos de contacto; b) el nombre o los nombres de sus titulares directos o indirectos,

³³ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Voz: Transparente.

³⁴ Considerando 8 EMFA.

que posean paquetes accionariales que les permitan ejercer influencia sobre el funcionamiento y la toma de decisiones estratégicas, incluida la titularidad directa o indirecta estatal o por parte de una autoridad o entidad pública; c) el nombre o los nombres de los titulares reales tal como se definen en el artículo 3, punto 6, de la Directiva (UE) 2015/849; d) el importe total anual de fondos públicos destinados a publicidad estatal que se les ha asignado y el importe total anual de los ingresos de la publicidad recibidos de autoridades o entidades públicas de terceros países"³⁵.

De este modo, los medios se ven obligados a hacer públicos no solo los nombres de sus propietarios, sino también los vínculos societarios indirectos, así como cualquier participación de terceros que pueda condicionar la línea editorial, incluidos aquellos que pueden influir mediante la contratación de publicidad. La claridad en estos aspectos es crucial para evitar que un reducido grupo de actores ejerza un control oculto sobre la circulación de contenidos que podría poner en riesgo la diversidad de opiniones y limitar el pluralismo informativo. Pero no se limita a esto, sino que se extiende a todos los niveles de operación del ecosistema mediático, incluyendo la publicidad institucional, los subsidios públicos y las relaciones con actores privados³⁶. Esto se completa con la exigencia, a los Estados miembros, de garantizar que la distribución de recursos se realice mediante criterios objetivos, proporcionales y no discriminatorios, evitando que se favorezca a determinados medios por razones políticas, ideológicas o comerciales³⁷. Y, esto, porque la asignación desigual de recursos puede distorsionar el mercado mediático, comprometiendo la sostenibilidad de ciertos medios.

Si se trata de dotar a la ciudadanía de elementos para valorar la calidad de la información que reciben, debe entenderse que la transparencia es un principio exigible a todos los prestadores de servicios de medios de comunicación, sean del tipo que sean. No obstante, en el caso de los medios públicos, el EMFA incluye obligaciones complementarias, como la obligación de garantizar la transparencia en el uso de fondos y en la asignación de sus recursos humanos y financieros³⁸, lo que significa que no solo sus cuentas deben ser accesibles al público, sino también sus procesos de decisión. La transparencia fortalece la credibilidad de los medios públicos y asegura que cumplan su función de ofrecer contenidos educativos,

³⁵ Art. 6 EMFA

³⁶ Ver en este sentido, también, art. 5 y considerandos 11 y 13 EMFA.

³⁷ Art. 5.3 EMFA.

³⁸ Art. 6 y considerando 29 EMFA.

culturales y de interés general sin ser utilizados como instrumentos de propaganda política por los gobiernos de turno.

En el entorno digital, la transparencia adquiere una dimensión adicional. Plataformas de búsqueda, redes sociales y agregadores de contenidos desempeñan un papel decisivo en la visibilidad de la información, incluso en el supuesto de que no produzcan contenidos propios en el sentido clásico³⁹. Conocer cómo funcionan sus algoritmos y qué criterios se aplican para jerarquizar, filtrar o recomendar contenidos permite a la ciudadanía evaluar si se respetan los principios de pluralismo y diversidad informativa. La falta de transparencia en estos sistemas puede afectar a la percepción de la realidad por parte del público, al ocultar la existencia de flujos de burbujas, cámaras de eco o sesgos de todo tipo (Moreno Bobadilla, 2022). Así pues, es evidente que la transparencia también cumple una función preventiva frente a la desinformación y a prácticas poco éticas en la producción y distribución de contenidos⁴⁰. Cuando los medios informan claramente sobre sus fuentes de financiación, su propiedad y los criterios que aplican para la creación de contenido, se facilita la verificación de la información y se reduce la propagación de noticias falsas o manipuladas.

En conclusión, la transparencia no debe ser entendida, únicamente, como un requisito legal, sino como un compromiso ético y profesional presente en todas las dimensiones del sistema mediático. Esto incluye la publicación de códigos de conducta, protocolos editoriales, protocolos y resultados de medición de audiencias, algoritmos, etc. Un sistema mediático transparente⁴¹ fortalece la confianza pública, protege el pluralismo y permite que la ciudadanía ejerza su derecho a recibir información libre y veraz.

3.3 Independencia editorial

Este principio implica que los medios de comunicación y los periodistas deben tener plena libertad para tomar decisiones sobre qué y cómo publicar,

³⁹ Art. 18 y considerando 44 EMFA.

⁴⁰ Considerando 4 EMFA: "En primer lugar, las plataformas en línea de alcance mundial actúan como puertas de entrada a los contenidos de los medios de comunicación, con modelos de negocio que tienden a eliminar la intermediación para el acceso a los servicios de medios de comunicación y a amplificar los contenidos polarizadores y la desinformación".

⁴¹ RUBIO (2018, 210): "Poner muchos datos sobre la mesa no es sinónimo de transparencia es más, habitualmente en el contexto actual, el exceso de información acaba dificultando la comunicación. A pesar de la abundancia de información, siguen existiendo realidades opacas, que logran pasar desapercibidas por las dificultades que tiene su observación y se benefician de una atención dirigida a otras realidades más llamativas y de las que resulta más sencillo obtener información".

sin que medien interferencias externas de ningún tipo (políticas, económicas, empresariales...)⁴². Esta independencia constituye un pilar esencial para la libertad de expresión y el pluralismo informativo porque, por un lado, asegura que las decisiones editoriales se toman con criterios profesionales y de interés general y, por otro, garantiza que los periodistas puedan investigar, analizar y publicar información crítica sin temor a represalias.

Debemos matizar, no obstante, que, aunque la independencia editorial se predica tanto de medios públicos como de privados, las obligaciones impuestas por el EMFA para hacerla efectiva no son totalmente coincidentes. Así, por ejemplo, en los medios públicos, la independencia editorial se protege, también, mediante procedimientos transparentes, abiertos y no discriminatorios para la designación de los directivos y los miembros del consejo de administración⁴³. Los medios de comunicación privados, por su parte, también deberán garantizar la autonomía editorial, pero, en este caso, el EMFA, pone el foco de atención en que las redacciones cuenten con mecanismos internos de protección frente a presiones corporativas, económicas o de grupos de poder, más que en la forma de constitución de sus órganos directivos.

La relevancia del EMFA en este aspecto radica en que establece, de manera clara, la obligación legal de los Estados de no interferir ("Los Estados miembros respetarán la libertad e independencia editorial efectivas de los prestadores de servicios de medios de comunicación en el ejercicio de sus actividades profesionales. Los Estados miembros, incluidas las autoridades y organismos reguladores nacionales, no podrán interferir ni tratar de influir en las políticas editoriales y las decisiones editoriales de los prestadores de servicios de medios de comunicación"⁴⁴), pero, además, les obliga a vigilar que tampoco lo hagan otros ("Los Estados miembros respetarán el derecho de los destinatarios de los servicios de medios de comunicación a tener acceso a una pluralidad de contenido de medios de comunicación editorialmente independiente y se asegurarán de que las condiciones marco

⁴² Considerando 8.

⁴³ Art. 5 EMFA añade con este mismo objetivo: "La duración de su mandato será suficiente para garantizar la independencia efectiva de los prestadores del servicio público de medios de comunicación. Las decisiones de destitución del responsable de la gestión o de los miembros del consejo de administración de los prestadores del servicio público de medios de comunicación antes de que expiren sus mandatos estarán debidamente justificadas, únicamente podrán adoptarse con carácter excepcional cuando dejen de cumplir las condiciones requeridas para el ejercicio de sus funciones con arreglo a criterios establecidos de antemano a nivel nacional, estarán sujetas a notificación previa a las personas a las que afectan y preverán la posibilidad de control judicial".

⁴⁴ Art. 4.2 EMFA.

sean acordes con el presente Reglamento para salvaguardar dicho derecho, en beneficio del discurso libre y democrático"⁴⁵). Esto permite a los periodistas y a las redacciones operar con seguridad, al menos en teoría.

Podemos concluir, por tanto, que la independencia editorial es una condición indispensable para que los medios cumplan su función social de informar en libertad, pero, sobre todo, para ejercer un control efectivo sobre el poder. Su protección efectiva, no obstante, requiere de marcos legales claros, estructuras internas sólidas y la vigilancia de autoridades reguladoras independientes.

3.4. Protección de las fuentes periodísticas

El secreto profesional de los informadores se ha configurado, desde siempre, como un derecho fundamental de los periodistas a no revelar sus fuentes informativas. Se trata de un derecho que se ejerce *erga omnes* (frente a todos) y, que, a pesar de que nuestra CE incluía un mandato de regulación respecto a él, no ha sido regulado en nuestro país hasta ahora, cuando el EMFA lo ha incluido como obligación jurídica de los Estados⁴⁶, reforzando el carácter fundamental del derecho. Es importante partir de la idea de que el fin que persigue este derecho, no es proteger al periodista ni a la fuente, sino que el bien jurídico protegido es, en realidad, el derecho a la información⁴⁷. Se protegen las fuentes para que la información fluya y llegue a la ciudadanía (Carrillo: 2000, 401).

En concreto, el EMFA prohíbe a los Estados realizar cualquier acción, del tipo que sea, orientada a descubrir las fuentes informativas de un periodista o cualquier dato que pudiera llevar a la identificación de estas⁴⁸.

⁴⁵ Art. 3 EMFA.

⁴⁶ Art. 4.3 EMFA: "Los Estados miembros se asegurarán de que las fuentes periodísticas y las comunicaciones confidenciales son protegidas de manera efectiva."

⁴⁷ STC 30/2022, de 7 de marzo, dice (en relación a las fuentes informativas) que el derecho al secreto profesional del periodista busca "generar un ámbito de confidencialidad que las proteja evitando que puedan verse condicionadas a no ayudar a la prensa y profesionales de la información, en su labor de informar a la sociedad y contribuir así a la formación de una opinión pública y libre" (FJ 5).

⁴⁸ Art. 4.3 EMFA: "Los Estados miembros no adoptarán ninguna de las siguientes medidas: a) obligar a los prestadores de servicios de medios de comunicación o a su personal editorial, a revelar información relacionada con fuentes periodísticas o comunicaciones confidenciales, o que sea susceptible de identificarlas, u obligar a cualquier persona que, debido a su relación habitual o profesional con un prestador de servicios de medios de comunicación o con su personal editorial, pudiera disponer de dicha información, a que la revele; b) detener, sancionar, interceptar o inspeccionar a los prestadores de servicios de medios de comunicación o a su personal editorial, o someterlos a ellos o sus instalaciones empresariales o privadas a vigilancia o poner a dichas personas en busca y captura, todo ello con el fin de obtener información relacionada con fuentes periodísticas

En realidad, el hecho de que el secreto profesional se configure en nuestro país como un derecho fundamental ya excluía cualquier acción de este tipo por parte del Estado, aunque en ciertas ocasiones se haya ignorado⁴⁹. Ahora bien, sólo se protege el derecho a callar, pero no el derecho a mentir sobre la identidad o los datos identificativos de la fuente. "No se trata de exonerar a los periodistas de sus responsabilidades civiles, sino de evitar convertirlos en confidentes o coadyuvantes forzados de la policía" (Fernández-Miranda Campoamor, 1990: 146).

El EMFA, al regular el secreto desde la perspectiva de la obligación jurídica (prohibición, más bien) de los Estados y no como un derecho del periodista, incluye dos novedades que, en mi opinión, pueden afectar al contenido de este derecho, al ser aplicable directamente en todos los Estados miembros. La primera, en relación con el sujeto a proteger y, la segunda, con el objeto de protección.

En relación con el ámbito subjetivo, el EMFA reconoce como titulares de este derecho (al menos cuando la injerencia venga de un Estado miembro), a cualquier persona que pueda llegar a conocer la identidad de la fuente por tener una relación habitual o profesional con el periodista. Es decir, que "el ámbito subjetivo del derecho de reserva es más amplio, dado que no lo centra en el periodista, sino que lo plantea como un derecho de los prestadores de servicios de medios de comunicación, su personal editorial o cualquier persona, relacionada con estos, que pudiera disponer de dicha información" (García-García: 2025, 110).

En cuanto al objeto de protección, el EMFA protege no solo la identidad de la fuente, sino también la información confidencial. Es decir, que "el objeto de protección es tanto la identidad de la fuente como las

o comunicaciones confidenciales, o que sea susceptible de identificarlas, o detener, sancionar, interceptar o inspeccionar a cualquier persona que, debido a su relación habitual o profesional con un prestador de servicios de medios de comunicación o con su personal editorial pudiera disponer de dicha información, o someterlas a ellas o sus instalaciones empresariales o privadas a vigilancia o poner a dichas personas en busca y captura, todo ello con el fin de obtener dicha información; c) instalar programas informáticos de vigilancia intrusiva en cualquier material, dispositivo digital, máquina o herramienta utilizados por prestadores de servicios de medios de comunicación, su personal editorial o cualquier persona que, debido a su relación habitual o profesional con un prestador de servicios de medios de comunicación o su personal editorial, pueda disponer de información relacionada con fuentes periodísticas o comunicaciones confidenciales o sea susceptible de identificarlas".

⁴⁹ Conf ilegal 21/01/2023: "El secreto profesional de los periodistas de Europa Press y Diario de Mallorca fue vulnerado por el juez Florit, según el TSJIB".

comunicaciones confidenciales que se dan en los medios de comunicación, lo que permite resguardar información privada de la que dispone el medio que va más allá de la relación con las fuentes, que podría incluir conversaciones relativas a elaboración de reportajes o temáticas que se quieren investigar" (García-García: 2025, 110).

Entiendo, no obstante, que, así como la consideración de otros sujetos puede responder al espíritu mismo del derecho al secreto profesional del periodista⁵⁰, no así la inclusión de las comunicaciones confidenciales⁵¹, a no ser que esas confidencias puedan llevar a la identificación de la fuente informativa. Así, en mi opinión, aunque el derecho al secreto profesional de los periodistas y la obligación de los Estados de proteger las fuentes informativas recogidas en el EMFA tienen el mismo propósito, no son, en realidad, la misma cosa.

Más controvertida es la prohibición a los Estados de espiar a los periodistas instalando *spyware* en sus dispositivos, es decir, "instalar programas informáticos de vigilancia intrusiva en cualquier material, dispositivo digital, máquina o herramienta"⁵². No es discutible, a priori, que esta medida es algo positivo, pero se acompaña de una serie de excepciones que pone en duda si realmente servirá como herramienta en favor de las libertades informativas o si, más bien, es un caballo de Troya para todo lo contrario⁵³. Y es que, a pesar de que el EMFA incluye, como decimos, la prohibición de instalar programas espía en los dispositivos de periodistas, medios, etc. abre la puerta a que se instalen efectivamente por la vía de la excepcionalidad. Es una suerte de "no se puede a no ser que".

Así pues, se permite que, en casos de especial gravedad, como la investigación de delitos graves o amenazas a la seguridad nacional, se autorice la vigilancia de periodistas (art. 4.5). Dicha autorización, además,

⁵⁰ Ver en este sentido ABAD ALCALÁ, L. (2022).

⁵¹ En este sentido, el periodista se considera titular funcional del secreto frente a terceros, pero no propietario del contenido de la información. STEDH caso Goodwin vs. Reino Unido, 1996.

⁵² Art. 4.3.c) EMFA.

⁵³ Preocupación manifestada por multitud de asociaciones de periodistas. European Digital Rights (2024), en "Challenges ahead: European Media Freedom Act falls short in safeguarding journalists and EU fundamental values", dice: "Lamentablemente, el texto acordado carece de salvaguardas cruciales frente a la vigilancia de periodistas, lo que promueve de manera peligrosa el uso de spyware en la UE". En este mismo sentido se han manifestado otras asociaciones de periodistas y de la sociedad civil como: Euro-Med Monitor. Ver Euro-Med Human Rights Monitor 2023, la European Federation of Journalists, Reporters without Borders, la Federación Internacional de Periodistas, entre otros.

puede ser otorgada por una autoridad independiente⁵⁴ (art. 4.4, d), sin intervención judicial directa⁵⁵. Es cierto que esto sólo se podrá hacer respetando los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, pero no dejan de ser intervenciones que pueden afectar, directamente, al ejercicio de derechos fundamentales.

Y así, lo que era impensable (sin mediar causa judicial motivada) antes del Reglamento por afectar no solo al secreto de las comunicaciones, sino también, al secreto profesional de los periodistas, se hace posible. Como algo muy excepcional, pero posible⁵⁶.

3.5. Autoridades reguladoras independientes y Comité Europeo de Servicios de Medios de Comunicación

EL EMFA introduce las autoridades nacionales independientes⁵⁷ y el Comité Europeo de Servicios de Medios de Comunicación⁵⁸ como los pilares institucionales llamados a sostener la libertad, la independencia y el pluralismo mediático. Aunque ambos mecanismos responden a problemas detectados desde hace años como la politización de los reguladores, la falta de coordinación europea y la creciente concentración mediática, no está claro que vayan a cumplir eficazmente con su cometido, lo que podría suponer el fracaso de esta norma, dado que, sin reguladores independientes es difícil garantizar el cumplimiento de todos los preceptos que incluye. Para evitarlo, el EMFA pretende elevar esta exigencia al rango de obligación directamente aplicable, lo cual supone un progreso respecto a la anterior Directiva de Servicios Audiovisuales, que se limitaba a alentar dicha independencia.

⁵⁴ En nuestro país, esa autoridad decisoria independiente e imparcial, pero no judicial, será la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).

⁵⁵ MALFERRARI (2025, 152-153), a pesar de que confía en los mecanismos garantistas del EMFA, no se le escapa que "La extensión del poder de autorización previa a otras autoridades independientes ha sido criticada, ya que estas carecen del mismo nivel de independencia que el poder judicial al formar parte de la administración pública del Poder Ejecutivo. Esta crítica debe tomarse en serio", si bien, continúa diciendo: "La expresión "otra autoridad similar" indica que las autoridades que otorguen la autorización deben poseer un grado de independencia y objetividad comparable al judicial, de modo que se salvaguarde efectivamente la protección de las fuentes y la confidencialidad de la comunicación periodística".

⁵⁶ Art. 4.5 EMFA: "Como excepción a lo dispuesto en el apartado 3, letra c), los Estados miembros podrán instalar programas informáticos de vigilancia intrusiva, siempre que la instalación: (...)"

⁵⁷ Art. 7 EMFA.

⁵⁸ Arts. 8 a 13 EMFA.

La ventaja evidente es que la norma consagra un estándar común europeo, dificultando que los Estados miembros mantengan reguladores capturados por el Gobierno de turno o por grupos económicos con peso mediático. El inconveniente es que los reguladores seguirán insertos en realidades nacionales donde su presupuesto, su nombramiento y su cultura organizativa seguirán dependiendo de sus actores políticos nacionales⁵⁹. Así pues, aunque el reglamento crea las condiciones formales necesarias para hacer efectiva la independencia de esas autoridades nacionales, lo cierto es que no puede garantizarla materialmente, porque, como decimos, la dotación (y la cantidad) de recursos económicos, humanos, etc., dependerá de la voluntad (o de la posibilidad) que tengan las autoridades nacionales de proveerlos.

En cuanto al Comité Europeo de Servicios de Medios de Comunicación, que viene a sustituir al antiguo Grupo de Entidades Reguladoras Europeas para los Servicios de Comunicación Audiovisual (ERGA), la novedad es que su existencia está reconocida en un reglamento (recordemos que ya existía un foro de reguladores). Respecto a cómo está regulado en el EMFA, en comparación con lo que había antes, podemos decir que las ventajas se reducen a dos: la convergencia regulatoria, por un lado, (ya que, según está regulado, ofrece un espacio permanente para elaborar criterios comunes y emitir dictámenes técnicos que reduzcan la fragmentación) y, por otro y en teoría, la reducción de injerencias políticas.

Sin embargo, estos beneficios conviven con problemas estructurales, dado que el comité no es un regulador europeo de medios, no adopta decisiones vinculantes y sus dictámenes tienen una fuerza jurídica bastante limitada. Esto puede provocar que, en temas sensibles como las concentraciones mediáticas, la falta de poder decisorio pueda limitar su capacidad de actuar como contrapeso real frente a Estados miembros (que no hace falta citar) poco comprometidos con el pluralismo. En definitiva, su eficacia queda en manos de lo que quieran los Estados.

Podemos concluir que la estructura creada por el EMFA y que combina las Autoridades Reguladoras Independientes y Comité Europeo de Servicios de Medios de Comunicación, parece querer configurar un escenario regulatorio orientado a equilibrar la autonomía nacional en coordinación con la europea.

⁵⁹ Art. 7.3 EMFA: "Los Estados miembros garantizarán que las autoridades u organismos reguladores nacionales cuenten con los recursos económicos, humanos y técnicos adecuados para desempeñar sus funciones con arreglo al presente Reglamento".

Es evidente que la libertad, la independencia y el pluralismo de periodistas y medios trascienden el ámbito nacional y así parece haberlo entendido la UE al reconocerlos como valores europeos. Pero nos enfrentamos al siguiente dilema: a pesar de considerar estos valores como europeos, lo cierto es que su vulneración suele darse en sede nacional y, aunque los reguladores independientes y el Comité pueden mitigar ciertos riesgos, no está claro que vayan a poder resolver, por sí solos, las dinámicas de captura política o económica nacional de los sistemas mediáticos.

4. Plan de regeneración democrática en España como respuesta a el EMFA

Tras la aprobación del EMFA, el Gobierno español anunció una serie de medidas, dentro de su Plan de Acción por la Democracia⁶⁰, orientadas a hacer efectivo el EMFA en nuestro país. Si bien no es momento de hacer un análisis exhaustivo de las medidas propuestas, parece interesante comprobar cómo los Estados (España, en este caso) afrontan los retos planteados por el reglamento europeo. Evidentemente, la eficacia o no de dichas medidas depende no solo de la propuesta, sino, especialmente, de la consecución y ejecución.

Como decimos, en septiembre de 2024 se presentó en España el Plan de Acción por la Democracia, en el que se incluían medidas referidas a 3 ejes de actuación: el poder ejecutivo y gobierno abierto; los medios de comunicación y garantía del derecho de los ciudadanos a una información veraz; y el poder legislativo. Nos referiremos, solo a las propuestas en el eje de acción referido a los medios⁶¹.

En cuanto a garantizar la transparencia⁶², las medidas propuestas son: a) 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; b) Establecimiento de un deber de publicación anual de inversión publicitaria por parte de todas las administraciones públicas; c) Reforma de la Ley de Publicidad institucional para introducir criterios de transparencia, proporcionalidad y no discriminación en su asignación; d) Reforma de la Ley de Publicidad institucional para garantizar que sistemas de medición de la

⁶⁰ Este plan se presenta siguiendo la estela de la Comisión Europea, que ya en el 2020 presentó "Plan de Acción para la Democracia Europea" y, en 2023, un paquete de medidas en defensa de la democracia.

⁶¹ Se copian textualmente las medidas a adoptar del Plan de Acción por la Democracia.

⁶² Presentado proyecto de ley: Ley para la mejora de la gobernanza democrática en servicios digitales y ordenación de los medios de comunicación. BOCG núm. 50-1, de 21 de marzo de 2025.

audiencia y la metodología que utilicen cumplan los principios de transparencia, imparcialidad, inclusividad, proporcionalidad, no discriminación, comparabilidad y verificabilidad; e) Asimismo, se establecerán medidas de apoyo para aquellos medios de comunicación que estén íntegramente en lenguas oficiales diferentes del castellano.

En relación con garantizar la independencia de los medios, las propuestas que se hace son: a) Impulso de la ley de secreto profesional de los periodistas como garantía jurídica para la protección de fuentes⁶³; b) Transposición Directiva anti SLAPP para la protección de los periodistas de acosos externos; c) Refuerzo de la auto-regulación de los Medios y las Plataformas digitales en el marco del Código de buenas prácticas a nivel europeo; d) Introducción de límites a la financiación que las administraciones públicas pueden dedicar a los medios de comunicación, para que no haya medios impulsados por o dependientes de administraciones públicas.

La media propuesta en favor del pluralismo es: la revisión del marco regulatorio para garantizar el pluralismo evitando la concentración de los medios de comunicación.

Por último, las medidas que se proponen para mejorar la calidad del debate público son: a) Aprobación de una Estrategia Nacional de lucha contra las campañas de desinformación⁶⁴; b) Reforma de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen y de la Ley Orgánica 2/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de rectificación; c) Abordar una reforma integral de los artículos del Código Penal que pueden afectar al derecho de libertad de expresión y a la creación artística; d) Puesta en marcha de un programa de ayudas dotado con 100 millones de euros para promover la digitalización de los medios de comunicación⁶⁵; e) Reforma de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia para que cuente con competencias en materia de servicios digitales y medios de comunicación, en consonancia con la creación a nivel comunitario del Comité Europeo de Servicios de Medios de Comunicación; f) Creación de una nueva comisión en el Congreso de los Diputados sobre desinformación.

Se está avanzando en la implantación de alguna de estas medidas, pero solo el tiempo dirá si, realmente, serán efectivas y conseguirán dar cumplimiento

⁶³ Aprobado un anteproyecto de ley el 22/07/2025.

⁶⁴ Ver Orden PJC/248/2025, de 13 de marzo.

⁶⁵ EL Consejo de ministros aprobó, el 10 de diciembre de 2024, un paquete de ayudas de 124.5 millones de € para que los medios inviertan en digitalización y ciberseguridad. Ver en: El País (26/12/2024).

al mandato de conseguir mayor transparencia, pluralismo, independencia y libertad a los medios y los periodistas.

5. Conclusiones

Vivimos épocas convulsas para la libertad y, especialmente, para la libertad de prensa. La digitalización ha añadido al tablero retos inesperados y nuevos desórdenes informativos que están distorsionando y empañando el trabajo de periodistas y medios. Nuevos agentes, de quienes desconocemos su procedencia, su filiación o los intereses que los mueven, nos hacen más vulnerables a la desinformación⁶⁶, a los discursos de odio, a la manipulación, etc. y, poco a poco, van minando y desestabilizando nuestras democracias.

Ante este panorama, la UE ha decidido dotarnos de una nueva normativa, el Reglamento Europeo de Libertad de Medios, que nace con el fin de proteger las democracias, a través de la defensa de la libertad, la independencia, el pluralismo y la transparencia del ecosistema informativo. El EMFA viene a unificar la normativa de los Estados de la Unión en materia de libertad de prensa, si bien, parece que muchas de las medidas propuestas precisarán de cierto desarrollo normativo dentro de cada Estado, lo que puede hacer que la consecución del objetivo del EMFA, adquiera diferentes velocidades y distintos niveles de cumplimiento dentro de la UE o, incluso, no llegar a nada en algún país. Es decir, la eficacia del EMFA va a depender, en gran medida, del compromiso de cada Estado. E, incluso, en el caso de países realmente comprometidos, habrá que estar vigilantes respecto a cómo se afronta la implantación y el desarrollo de cada una de las medidas planteadas, no sea que, interpretando la norma de manera torticera o interesada, acaben aplicándose las medidas en el sentido contrario al espíritu del Reglamento. Y es que, cuando se trata de regular la libertad de prensa, siempre existe el peligro de acabar aprobando normas cercanas a la censura con la excusa de la seguridad, los derechos o la desinformación. "Lo único que

⁶⁶ Ver GUTIÉRREZ GARCÍA, 2024: 79 a 91. En este mismo sentido, MORENO BOBADILLA, 2026: 233, dice: "En definitiva, no se debe olvidar que las noticias falsas afectan a un derecho fundamental, y esto es algo que debe ser combatido, ya que la protección de este derecho ha tenido un largo desarrollo constitucional, especialmente después de la IIGM a nivel internacional y no se puede permitir que las *fake news* lo pongan en peligro al camuflar información falsa y malintencionada bajo la apariencia de hechos contrastados".

garantiza la libertad de expresión y la libertad de información es la no injerencia de los Estados"⁶⁷.

Llega el momento de responder a las preguntas que nos hacíamos al principio de este trabajo: ¿Era necesaria esta norma o la mejor ley de prensa es la que no existe? En mi opinión, el EMFA, responde a la necesidad de armonizar y reforzar la protección del pluralismo mediático y la libertad de expresión frente a la diversidad de marcos nacionales y a las nuevas amenazas digitales (vigilancia de periodistas, concentración de medios, desinformación, polarización, etc.) ofreciendo estándares mínimos uniformes que los Estados miembros deben respetar. No obstante, considero que es un tanto redundante, dado que la mayor parte de las garantías que consagra el EMFA ya se encuentran contempladas en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, en los marcos constitucionales nacionales y en la gran cantidad de normas referentes a las libertades informativas que se han aprobado recientemente en la UE⁶⁸. Así pues, debemos considerar el EMFA como complementario al marco normativo existente y entender que su relevancia no radica, en realidad, en la creación de derechos inéditos, sino en su capacidad de operacionalizar y uniformar las salvaguardas existentes, reforzando la independencia editorial y la protección del pluralismo como pilares esenciales del funcionamiento democrático europeo.

¿Puede considerarse adecuada la presente normativa para garantizar y proteger eficazmente las libertades informativas en el ámbito europeo? Aunque el EMFA puede ser una herramienta positiva, presenta aspectos críticos relevantes, como hemos visto. En particular, en lo referente a la posibilidad de instalar software espía en los dispositivos de periodistas (en situaciones muy excepcionales) por una autoridad independiente, sin intervención judicial directa, lo que genera un riesgo significativo para la confidencialidad de las fuentes y la independencia editorial, pilares esenciales del periodismo. Además, en muchos aspectos, su eficacia dependerá fundamentalmente de la correcta implementación por parte de

⁶⁷ SERRANO MAILLO, I. (2024): "La regulación europea como caballo de Troya", en Artículo 14. Publicado el 17/09/2024 .

⁶⁸ En este mismo sentido, dice CORREDOIRA (2024, 284): "Nuestra opinión no es muy favorable, tanto por el exceso regulatorio, ya que crea nuevos órganos o autoridades solapadas con las ya existentes -y de difícil coordinación ya por sí mismas, como la CNMC, ERGA- como porque nos sorprende que ya había una Directiva para velar por los abusos del poder frente a los *litigios abusivos* (*strategic lawsuits against public participation or SLAPPs*) contra periodistas y defensores de los derechos humanos frente a las demandas judiciales manifiestamente infundadas o abusivas que no ha avanzado".

los Estados miembros, lo que puede provocar que el ejercicio de la libertad de prensa adquiera diferentes velocidades dentro de la UE.

¿Será un caballo de Troya para nuevas formas de censura? El tiempo dirá si el EMFA ha conseguido dotar a los medios de la libertad y la independencia que necesitan para seguir ejerciendo sus funciones de informadores y controladores del poder y a los ciudadanos de las herramientas que les permitan acceder a una información plural, transparente y no interesada.

Bibliografía

- ABAD ALCALÁ, L. (2022). "Sobre la regulación del secreto profesional de los periodistas", *Cuadernos de periodistas*, núm. 8: 79-94.
- CARRILLO, M. (2000). "Cláusula de conciencia y secreto profesional de los comunicadores". En J. CARPIO, y M. CARBONELL (Coords.), *Derecho a la información y derechos humanos* Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 401-434.
- COETZEE, J. M., *Contra la censura. Ensayos sobre la pasión por silenciar*, Debate, México, 2007.
- CORREDORIA Y ALFONSO, L. (2024). "Democracia y desinformación. Respuestas regulatorias de la Unión Europea para el fortalecimiento de la democracia y cambios de rumbo del paquete de servicios digitales", en SERRANO MAILLO, I. y CORREDOIRA Y ALFONSO, L., *Democracia y desinformación. Nuevas formas de polarización, discursos de odio y campañas en redes. Respuestas regulatorias de Europa y América Latina*, Dykinson: Madrid, pp. 267-293.
- DÍAS ARIAS, R. (2011). "El pluralismo interno, clave del servicio público de RTVE", *Teletodos*. 14/02/2011.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A. 1990. *El secreto profesional de los periodistas*. Madrid: Tecnos.
- GARCÍA GARCÍA, J. (2025). "El derecho al secreto profesional del periodismo en España", en *Estudios en Derecho a la Información*, 10(19), 2025, pp. 99-114.
- GUTIÉRREZ DAVID, E. (2022). "Transparencia de los algoritmos públicos de IA: eticidad y gobernanza de los datos", en GARCÍA-CUEVAS ROQUE, E. (dir.), *Estudios de ética pública*, Madrid; Thomson Reuters Aranzadi, pp. 207-245.

- GUTIÉRREZ GARCÍA, E. 2024. *Inteligencia artificial y derechos fundamentales: hacia una convivencia en la era digital*. Coruña: Colex.
- GUTIÉRREZ GARCÍA, E. (2026). "Desestabilización de Europa producto de la desinformación: una respuesta desde el Derecho", en SERRANO MAILLO, I. y GARCÍA GARCÍA, A.L. *Del celuloide a la IA: desinformación a través de la imagen en -tiempos de guerra*, Madrid: Fragua, pp. 168-193.
- HERRERO BEAUMONT, E. (2023). "La gobernanza y la transparencia en mercados de medios de la UE como indicadores de libertad de prensa en la era digital", en *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 45, segundo semestre 2023, pp. 19-40.
- MALFERRARI, L. (2025). "New and reinforced rights for media service providers under article 4 of the European Media Freedom Act", en *Rivista Italiana di Informática y Diritto*, 1/25, pp. 143-176.
- MORENO BOBADILLA, A. (2022). "Fake news y su impacto en el derecho a la información", en MORENO BOBADILLA, A. y MARTÍNEZ ISIDORO, B. (coords.), *Fake News, desinformación y otros desórdenes informativos*, Madrid: Fragua, pp. 53-72.
- MORENO BOBADILLA, A. (2024): "La protección de las libertades informativas frente a los contenidos ilícitos en el Reglamento de Servicios Digitales", en MORETÓN TOQUERO, M.A. y CETINA-PRESUEL, R. (coords.), *El nuevo Reglamento de Servicios Digitales de la Unión Europea: Nuevo enfoque regulatorio y garantías frente a los desórdenes informativos*, Aranzadi, Madrid, pp. 85-120.
- MORENO BOBADILLA, A. (2026). "Garantías regulatorias para la protección de los derechos fundamentales ante la amenaza de los desórdenes informativos", en SERRANO MAILLO, I. y GARCÍA GARCÍA, A.L. *Del celuloide a la IA: desinformación a través de la imagen en -tiempos de guerra*, Madrid: Fragua, pp. 219-256.
- MORETÓN TOQUERO, A. (2004). "El secreto profesional de los periodistas y la empresa de comunicación: ¿un conflicto de lealtades?", *Revista Jurídica de Castilla y León* (4), pp. 99-145.
- MORETÓN TOQUERO, A. (2014). "La protección de las fuentes de información: la integración del modelo español con la jurisprudencia del TEDH". *Estudios de Deusto*, 62(2), 121-44.
- RUBIO NÚÑEZ, R. (2018). "Los efectos de la posverdad en la democracia", en *Revista de Derecho Político*, 103, septiembre-diciembre 2018, pp. 191-228.

SERRANO MAILLO, I. (2015). "La titularidad del derecho a la información, sujetos y minorías", en BEL MALLÉN, I y CORREDOIRA y ALFONSO, L. (dirs.), *Derecho de la información*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 189-210.

SIERRA RODRÍGUEZ, J. (2025). "Revelación pública (en los sistemas de protección de informantes)", en *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, 28, pp.274-303.