

REGULACIÓN TRANSNACIONAL DE LA DESINFORMACIÓN: DESAFÍOS
PARA LA DEMOCRACIA EUROPEA EN LA ERA ALGORÍTMICA
*TRANSNATIONAL REGULATION OF DISINFORMATION: CHALLENGES
FOR EUROPEAN DEMOCRACY IN THE ALGORITHMIC ERA*

Daniel del Valle-Inclán Rodríguez de Miñón

*Profesor de Derecho Constitucional
Universidad Villanueva*

RESUMEN

La incorporación de la tecnología en los procesos electorales ha generado transformaciones sustanciales en las dinámicas de campaña. Si bien es innegable que la tecnología ha contribuido a la ampliación y facilitación del ejercicio del derecho al voto, pues ha incrementado la transparencia y eficacia del sistema electoral, y ha reducido la incertidumbre inherente a dichos procesos, no debe soslayarse que su aplicación ha conllevado la proliferación de vulnerabilidades y riesgos cibernéticos. El presente trabajo tiene como objeto principal revisar las principales amenazas que enfrenta nuestro Estado de derecho y analizar la labor que las instituciones europeas han venido desarrollando para hacer frente desafíos como la desinformación, que se ciernen sobre los pilares de la Unión Europea.

PALABRAS CLAVE

Desinformación, Unión Europea, procesos electorales, manipulación, resiliencia

ABSTRACT

The integration of technology into electoral processes has engendered substantial transformations in campaign dynamics. While it is indisputable that technology has facilitated the expansion and accessibility of the right to vote —enhancing electoral system transparency and efficacy, whilst mitigating inherent uncertainties—, it cannot be overlooked that its implementation has precipitated a proliferation of cyber vulnerabilities and risks. The principal aim of this study is to scrutinize the foremost threats confronting our rule of law and to appraise the endeavors undertaken by European institutions to counteract challenges such as disinformation, which imperil the foundational pillars of the European Union.

KEYWORDS

Disinformation, European Union, electoral processes, manipulation, resilience.

DOI: <https://doi.org/10.36151/TD.2026.152>

REGULACIÓN TRANSNACIONAL DE LA DESINFORMACIÓN: DESAFÍOS PARA LA DEMOCRACIA EUROPEA EN LA ERA ALGORÍTMICA

Daniel del Valle-Inclán Rodríguez de Miñón

Profesor de Derecho Constitucional
Universidad Villanueva

Sumario: 1. Introducción. 2. Las nuevas amenazas que enfrenta la democracia. 2.1. La compleja conceptualización de la desinformación. 2.2. La incidencia de las amenazas emergentes en procesos electorales. 3. El contexto europeo de lucha contra la desinformación. 3.1. Evolución regulatoria institucional. 3.2. Otras iniciativas regulatorias comunitarias de derecho derivado. 3.3. Otras iniciativas: el Código de conducta para las elecciones al Parlamento Europeo de 2024. 4. Conclusiones. Notas. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

La irrupción de la ciberdemocracia, caracterizada por la inextricable intersección entre prácticas políticas y plataformas digitales, ha propiciado la progresiva consolidación de un ecosistema informativo donde la desinformación —entendida como información verificablemente falsa o engañosa, con potencial lesivo para el debate público— se erige como una amenaza sistémica para la integridad electoral, tal como se evidenció en los comicios europeos de junio de 2024 y en tres legislativas nacionales subsiguientes, procesos en los que aquel fenómeno fue exacerbado por injerencias híbridas y la amplificación algorítmica de narrativas polarizadoras.

El presente artículo examina cualitativamente la trayectoria regulatoria de la Unión Europea frente a tales disfunciones informativas —desde el Código de Buenas Prácticas de 2018 hasta el Reglamento (UE) 2022/2065, de 19 de octubre, relativo a un mercado único de servicios digitales (o reglamento de servicios digitales, DSA por sus siglas en inglés), pasando por el Código de conducta para las elecciones al Parlamento Europeo de 2024—, con el fin de evaluar y determinar su eficacia en la contención de manipulaciones en un marco teórico que busca integrar conceptualizaciones doctrinales diversas.

Aspiramos a centrar la atención en las vías de reacción frente a la revolución digital, la aparición de las redes sociales como caldo de cultivo y la injerencia extranjera, pues han cobrado un protagonismo trascendental no solo en contextos electorales nacionales, sino también en el europeo en un momento en el que el avance de la desinformación, la propaganda digital, las noticias falsas y la velocidad con la que se propaga la mentira (García Morales, 2020: 31) se presentan como problemáticas que afectan a la calidad de nuestra esfera pública y cuyo abordaje requieren la adopción de medidas no solo legislativas, sino también formativas y sociales para mitigar sus efectos. Precisamente en el ámbito comunitario, un análisis pormenorizado de la normativa vigente y de los diversos instrumentos regulatorios nos permitirá comprobar de qué manera se ha transitado desde mecanismos autorregulatorios, en forma de compromisos voluntarios, hasta otros instrumentos vinculantes al objeto de combatir las nuevas formas de desinformación (Magallón Rosa, 2019: 321).

Metodológicamente, se adopta un enfoque descriptivo-analítico sobre fuentes primarias (normativa comunitaria) y secundarias (doctrina), y se prioriza la hermenéutica jurídica para proyectar reformas transnacionales y, de este modo, abordar la relación existente entre información, desinformación y elecciones, así como analizar de qué manera afectan a las democracias y, concretamente, a los procesos electorales. Su expansión progresiva en el entorno digital ha generado una creciente preocupación por el potencial lesivo que entraña, lo que ha motivado la adopción de medidas de carácter legislativo y de otras índoles orientadas a su contención, aun cuando resulta claro que no todas las manifestaciones, agrupadas bajo el rótulo de «desinformación», pueden ser abordadas mediante mecanismos estrictamente jurídicos, y menos aún mediante su pura y simple proscripción. Es indudable que la digitalización ha supuesto una sacudida a los usos y maneras que habían regido la manera de informar durante muchas décadas, y que también han revolucionado la forma en que se produce el acceso y la asimilación de la información por parte de la ciudadanía, con múltiples efectos sobre la convivencia y el orden político de nuestras sociedades.

El artículo se organiza en tres secciones principales: la primera disecciona la incidencia de la desinformación en procesos electorales; la segunda, el contexto europeo de lucha regulatoria; y la tercera, el Código de conducta para las elecciones al Parlamento Europeo de 2024. Finalmente, se exponen unas reflexiones conclusivas en las que se propone el fortalecimiento de los organismos electorales y de la alfabetización digital para mitigar los efectos de la infocracia y la mediocracia con líneas futuras de investigación causal.

2. LAS NUEVAS AMENAZAS QUE ENFRENTA LA DEMOCRACIA

La democracia se enfrenta a un nuevo escenario estrechamente relacionado con los avances tecnológicos, como la inteligencia artificial, las múltiples manifestaciones de internet, caracterizado como principal medio de la gente para ejercer su derecho a la libertad de expresión (Pauner Chulvi, 2024: 201), y especialmente las redes sociales como nuevos espacios en los que se desarrolla el debate «e-democrático». Surge de esta manera el concepto de e-Democracia (Porras y Araya, 2003: 2) para referirse a una novedosa realidad democrática en la que pueden emplearse las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones para apoyar y fortalecer la democracia, sus instituciones y mejorar los procesos democráticos (Rodríguez Fernández, 2004: 2) de toma de decisiones, aunque también para distorsionarlos. Muñoz Machado (2000: 42) sostiene que el desarrollo de la tecnología ha contribuido significativamente a la multiplicación de los efectos de la globalización.

La difusión intencional de la desinformación a través de plataformas sociales en línea y medios de difusión o impresión tradicional resulta cada vez más fácil, dado que cualquier persona puede publicar y compartir noticias o información en línea. Además, las redes sociales y las plataformas digitales son los escenarios ideales para acelerar la difusión de estas noticias y permiten un alcance global sin mucho esfuerzo por parte del autor¹.

Aunque nos centraremos en la desinformación, hay otros desafíos que la democracia debe afrontar, entre ellos su transformación digital (Alcaraz Ramos, 2020: 120) y las vulnerabilidades interrelacionadas que conlleva; la lucha contra la «desinformación», de especial relevancia en el marco de la «infocracia» (Camisón Yagüe, 2024: 17); la injerencia extranjera, normalmente en el marco de operaciones híbridas para perturbar la libre formación y manifestación de la voluntad política de las personas; y, por último, las amenazas híbridas, término que, como señala Salas Cuevas (2019: 1), «engloba todo tipo de actuaciones coordinadas para influir en la toma de decisiones de los Estados, haciendo uso de medios políticos, económicos, militares, civiles e información. Estas acciones pueden ser realizadas tanto por actores estatales como por actores no estatales». En este punto es donde debe cobrar protagonismo el elector. Thaler y Sunstein (2008: 6) introdujeron el concepto *nudging* para definir un mecanismo utilizado para influir de forma significativa en el actuar de las personas respetando aparentemente su libertad de elección. De esta manera surge, como afirman los autores, un «libertarian paternalism» que despliega una serie de intervenciones que no buscan coaccionar ni imponer restricciones, sino simplemente influir en las decisiones individuales, de modo que queda preservada la libertad de elección. En este contexto, es claro que aún está por conocerse el verdadero impacto final de las noticias falsas en nuestra sociedad. Es prioritario dotar a la ciudadanía de las herramientas necesarias para poder luchar contra la fábrica de mentiras que sofistica cada día más sus productos y que nos lleva a tener que saber distinguir entre la descontextualización, la propaganda, la desinformación, las *fake news* o los *deep fakes*.

Las tensiones que está sufriendo el sistema democrático debido a las transformaciones, las amenazas y los desafíos que enfrenta nuestra sociedad actual afectan de manera inevitable al conjunto de la Unión Europea (Bar Cendón et al., 2023: 153), como más adelante

se verá. Esta no ha cejado en el empeño de salvaguardar y proteger la democracia del conjunto de su territorio mediante una intensa actividad legislativa y el impulso de iniciativas tan novedosas como el Código de conducta para las elecciones al Parlamento Europeo de 2024, elaborado por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) en colaboración con los partidos políticos europeos y la Comisión Europea.

2.1. LA COMPLEJA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA DESINFORMACIÓN

Actualmente, la sociedad se encuentra inmersa en una ciberdemocracia, modalidad en la que el ejercicio de las prácticas políticas está inexorablemente vinculado al uso de las redes sociales. Paralelamente, los bulos y la desinformación se presentan como amenazas de carácter global que comprometen tanto la libertad individual como el adecuado funcionamiento de las instituciones democráticas. En el ámbito del derecho digital europeo, uno de los asuntos más relevantes es la regulación de la desinformación —o de los trastornos informativos en sentido amplio—, particularmente aquella que circula a través de las plataformas digitales. Cabe señalar que la desinformación, en sí misma, no constituye una conducta ilícita, salvo que alcance un nivel de gravedad que ponga en riesgo los valores e instituciones esenciales del Estado democrático. En la mayoría de los casos, estos contenidos son legales, aunque potencialmente nocivos o tóxicos para el espacio público.

Sería conveniente explicar por qué la desinformación puede socavar la integridad electoral y cómo puede hacerlo, y profundizar en el conocimiento del modo en que la difusión masiva de contenidos falsos o manipulados, especialmente a través de redes sociales y servicios de mensajería, puede distorsionar la formación de la voluntad popular.

Partamos del hecho de que, a pesar de que las redes sociales (Koc Michalska et al., 2016: 340) y los servicios de mensajería instantánea (Gil de Zúñiga et al., 2021: 209) incrementan el grado de conocimiento público, su uso como mecanismos de participación política ha generado una cultura de la desinformación.

La desinformación implica la difusión de contenidos falsos o inexactos que lastran la confianza en las instituciones públicas y amenaza en su esencia la democracia (Freelon y Wells, 2020: 146). Esta concepción ambigua se suma al hecho de que su proliferación (Zuckerman, 2017) tiene lugar en un contexto de comunicación política híbrida como el actual, donde conviven la lógica digital y el sistema mediático tradicional, ambos necesarios para el éxito electoral de los candidatos (Chadwick, 2017: 170). La consecuencia inmediata ha sido la transformación del panorama de los procesos electorales más recientes, ya que, como afirman Morales-Romero y Martínez-Martínez (2020: 114), «los discursos políticos en la era de la posverdad crean y potencian la idea de que solo hay una verdad, eluden el debate y la diferencia, y terminan por polarizar y atentar contra la democracia».

Wardle y Derakhshan (2017: 45) distinguen los siguientes conceptos:

- La *misinformation* o información errónea, que se produce cuando se comparte información falsa, pero no con la intención de hacer daño.

- La *disinformation* o propaganda, que acontece cuando se comparte información que es falsa y creada deliberadamente para dañar a una persona, grupo social, organización o país.
- La *malinformation*, entendida como una de las variantes de la desinformación, que tiene lugar cuando se comparte información que se basa parcialmente en la realidad y se utiliza para infligir daño a una persona, organización o país (discurso del odio o filtraciones).

Rubio Núñez (2025: 46) apunta, sin embargo, hacia la disfunción informativa, que define como «todo proceso que, afectando a la información y su tratamiento, pueda suponer una alteración del funcionamiento ordinario del proceso electoral». En este sentido, y cuando se circunscriben a los procesos electorales, las disfunciones informativas constituyen fenómenos diversificados y complejos que inciden sobre la transparencia, la equidad y la calidad del debate democrático. Entre las más relevantes cabe destacar las siguientes:

- El uso intensivo de segmentación de audiencias para dirigir mensajes políticos diferenciados y específicos con el fin de influir selectivamente en sectores del electorado potencialmente decisivos.
- El empleo de perfiles institucionales en redes sociales por parte de las Administraciones públicas para difundir propaganda o información de gobierno fuera de los periodos legalmente habilitados.
- La suspensión o cierre de canales, la retirada de contenidos, el acoso, la difamación y la campaña de hostigamiento en redes sociales para vulneran derechos fundamentales.
- La creación y gestión de perfiles y cuentas ficticias mediante bots o *trolls* al objeto de amplificar mensajes de interés, atacar adversarios o simular consensos sociales.
- El uso de sistemas de mensajería interpersonal para distribuir masivamente desinformación y mensajes falsos.
- La intervención de terceros para influir en la percepción del electorado mediante la compra de publicidad y acciones de comunicación orgánica o encuestas de naturaleza diversa.

Por su parte, Zuckerman (2017) afirma que la desinformación «es un término vago y ambiguo que se extiende por todo: desde un equilibrio falso (noticias reales que no merecen nuestra atención), propaganda (discurso armado diseñado para apoyar a una parte sobre otra) y *disinformatzya* (información diseñada para sembrar duda y aumentar la desconfianza en las instituciones)».

2.2. LA INCIDENCIA DE LAS AMENAZAS EMERGENTES EN PROCESOS ELECTORALES

La irrelevancia de los hechos verdaderos aumenta en cada nuevo escenario electoral y las vías de transmisión de las falsedades se sofistican. La línea divisoria entre propaganda

(Bayer et al., 2021: 40) e información es cada vez más borrosa en las democracias occidentales. La manipulación de la información, la injerencia y la difusión de desinformación, incluso por medios automatizados en las redes sociales o la inteligencia artificial (IA) capaz de crear «ultrafalsificaciones» (Santesteban Galarza, 2024: 241) ponen en riesgo la calidad del debate democrático, el ejercicio del derecho de voto y la percepción de los votantes. El uso inadecuado de la IA puede llegar a influir en nuestro comportamiento por debajo del umbral de la conciencia. Como afirma Han (2022: 25), «se apodera de esas capas prerreflexivas, instintivas y emotivas del comportamiento que van por delante de las acciones conscientes». En este punto, conviene recordar que la Comisión Europea presentó una propuesta relativa a la inteligencia artificial² con vistas a garantizar el etiquetado de los contenidos generados mediante inteligencia artificial y la divulgación de su origen.

De este modo, para enfrentar amenazas tales como la manipulación de la información; la injerencia, especialmente crítica en ámbitos como minorías, otros grupos vulnerables y diásporas nacionales; y la desinformación, tanto en línea y como fuera de línea, se aboga por la imposición de sanciones³, la resiliencia, la prevención (*prebunking*), y la refutación (*debunking*). Conviene apuntar que el *prebunking* (Lewandowsky y Van Der Linden, 2021: 360) se basa en la publicación preventiva de información fiable sobre los procedimientos electorales, mientras que el *debunking* (Chan et al., 2017: 1539) consiste en desmentir la manipulación informativa y la desinformación sobre los procedimientos electorales, requiere respuestas rápidas y fiables por parte de los Estados miembros.

Existe una obligación positiva de los poderes públicos de asegurar las condiciones en las que el electorado pueda formar y expresar libremente su opinión, así como elegir a sus representantes en un marco genuinamente democrático. Ello requiere la constante adecuación del marco jurídico con el objetivo de garantizar un entorno electoral equitativo y conforme a los principios de igualdad y pluralismo.

La garantía de un entorno de campaña equitativo implica, de manera prioritaria, la clara separación funcional y simbólica entre el Estado y los partidos políticos. Resulta igualmente esencial asegurar la igualdad de acceso de todos los contendientes electorales a los medios de comunicación tanto públicos como privados y propiciar, de este modo, una cobertura informativa precisa, objetiva y plural de los acontecimientos y temáticas relacionados con el proceso electoral. Así, los medios han de servir como garantes de la diversidad de opiniones, fomentar un debate público informado y evitar las prácticas sesgadas o discriminatorias. De Miguel Bárcena (2016: 54) no considera, empero, que el derecho del ciudadano a recibir información conlleve una exigencia directa para los medios, si bien cree que debería concretarse en obligaciones más o menos directas para estos.

El hecho de cuantificar la influencia (Polyakova y Fried, 2019: 63) de la desinformación en una campaña electoral resulta sumamente complejo, si bien resulta evidente su poder corrosivo a medio y largo plazo, y, como señala el Atlantic Council⁴, aunque sea Rusia la que haya desarrollado las técnicas, otros actores aprenden rápidamente a utilizarlas con el único objetivo de debilitar nuestras democracias. No obstante, la propia naturaleza cam-

biante de la desinformación, las dificultades de su identificación como amenaza, su trazabilidad y la determinación de la autoría obligan a los responsables de la toma de decisiones a extremar la prudencia a la hora de actuar.

Frente a las amenazas emergentes en el ecosistema digital, deviene imprescindible distinguir entre respuestas inmediatas de carácter reactivo —a menudo complejas, pero necesarias— y respuestas estructurales de largo alcance, cuya consolidación es fundamental para la estabilidad institucional, siempre sin menoscabar derechos fundamentales, pues deben tutelarse de manera efectiva. Entre las respuestas inmediatas destacan la localización y eliminación de cuentas falsas en las redes sociales, la posible suspensión o cancelación de cuentas de partidos o candidatos, la lucha coordinada contra las noticias falsas y la colaboración con entidades de verificación de datos (*fact-checking*) para la toma de decisiones finales. En este punto convendría diferenciar entre un contenido erróneo y uno falso, es decir, lo que llamamos *fake news* (Galdámez Morales, 2021: 104), que se difunden con la intención de engañar y manipular. Sin la presencia de este elemento doloso no podría entenderse cumplido el requisito de la veracidad de la información. La desinformación se ha expandido de manera exponencial en el mundo digital y preocupa el daño que puede generar a los derechos fundamentales, principios y valores garantizados por el texto constitucional. Ello ha conducido a la toma de medidas legislativas y de otra naturaleza para combatir exclusivamente aquella desinformación (Serra Cristóbal, 2023: 17) que sea manifiesta y queridamente falsa, y que dañe o pueda poner en riesgo esos derechos, principios o valores protegidos en nuestro ordenamiento.

Se suman a estas medidas otras como la prohibición de la publicidad política en determinadas plataformas o la imposición de requisitos adicionales para la contratación de anuncios políticos. Como respuestas estructurales, cabe reseñar el establecimiento de regulaciones de alcance transnacional que permitan una respuesta homogénea y coordinada frente a los desafíos derivados del uso de plataformas sociales. En este tipo de respuestas, el papel de los organismos electorales es clave, de ahí la necesidad de que estén dotados de competencias, recursos y capacidades suficientes para enfrentar rápida y eficazmente las nuevas amenazas vinculadas a las disfunciones informativas.

Sin embargo, y a pesar de estas iniciativas, las perspectivas de futuro no son nada halagüeñas. Quizás resulte más efectivo legislar sobre la forma en la que se presentan los contenidos que sobre los propios contenidos (Magallón Rosa, 2018: 8), pues así se abordaría la protección de nuestro derecho a la información veraz desde una doble perspectiva: como consumidores y como ciudadanos. En esta doble condición cobra una importancia capital la regulación de nuestra protección de datos (López Ulla, 2024: 76) en el contexto electoral y la necesidad de garantizar libertades tales como la libertad informativa y de expresión, y los derechos de participación y debate, aunque en esta interacción habrá que poner sobre la mesa unas mínimas reglas de juego que deberán respetarse.

3. EL CONTEXTO EUROPEO DE LUCHA CONTRA LA DESINFORMACIÓN

La Unión Europea ha impuesto una serie de obligaciones a los distintos actores que intervienen en los procesos electorales: autoridades electorales nacionales, partidos políticos, intermediarios y analistas de datos, plataformas de redes sociales y redes de publicidad en línea. La falta de cohesión y coordinación de la UE a la hora de dar con soluciones que son más tecnológicas que políticas o culturales, y la ausencia de intervención estatal específica en la regulación de las grandes corporaciones tecnológicas, se convierten en lastres que impiden avanzar en la buena dirección.

Sin embargo, algunos Estados miembros de la UE se adelantaron y adoptaron su propia legislación nacional para hacer frente a la desinformación. Alemania aprobó en 2017 la Ley de aplicación de redes (Netzwerkdurchsetzungsgesetz o NetzDG), una ley concebida originalmente para combatir los contenidos de odio en línea, pero ampliada después para incluir las *fake news* tras las elecciones presidenciales estadounidenses de 2016.

En noviembre de 2018, el Parlamento francés aprobó la Loi relative a la lutte contre la manipulation de l'information. Esta ley otorga a un juez 48 horas para pronunciarse sobre las cuestiones planteadas por cualquier particular para detener la difusión de información falsa en los servicios de comunicación pública en línea, cuando sea probable que altere la autenticidad de un proceso electoral. En España, la última iniciativa legislativa, presentada en 2024, llevaba por título Proposición de Ley Orgánica de garantía del derecho a la información veraz y lucha contra la desinformación, y fue propuesta por Podemos.

En el ámbito comunitario, resulta especialmente llamativo el hecho de que se invite especialmente a los Estados miembros a facilitar y fomentar la adhesión a promesas de campaña y códigos de conducta que aboguen por minimizar los déficits de integridad electoral (Rubio Núñez et al., 2024: 34) para así abarcar, entre otras premisas, las siguientes:

- a) Abstenerse de generar, utilizar o difundir datos o material falsificado, fabricado, revelado sin autorización o robado, contenidos engañosos o que inciten al odio, tácticas, técnicas y procedimientos manipuladores para difundir o amplificar mensajes políticos, y representar intereses no declarados.
- b) Garantizar la transparencia de las contribuciones financieras recibidas (prestaciones en especie, préstamos, contribuciones y donaciones) y de la publicidad política.
- c) Adoptar controles periódicos de ciberseguridad para reconocer, impedir y prevenir ataques.

La Unión Europea define la desinformación como «información verificablemente falsa o engañosa que se crea, presenta y difunde con fines de lucro económico o para engañar intencionalmente al público, y que puede ocasionar un perjuicio social significativo»⁴. Este fenómeno ha experimentado una capacidad de difusión sin precedentes, impulsada por el avance tecnológico y la convergencia de diversas tácticas, técnicas y procedimientos. En consecuencia, la desinformación se ha consolidado como una «presión sistémica cada vez mayor» para la Unión Europea⁵. En su seno, desestabiliza el debate democrático, lo que supone una amenaza exterior e interior a través del diseño de una retórica antieuropea que

se apoya en campañas gubernamentales euroescépticas (Colomina, 2019: 63). La desinformación supone una amenaza creciente para las democracias europeas y es un motivo de preocupación para los ciudadanos de la Unión Europea. El 83 % de la gente cree que la desinformación es una amenaza para la democracia. El 63 % de los jóvenes europeos se enfrentan a noticias falsas más de una vez a la semana. El 51 % de los europeos creen que han estado expuestos a desinformación en línea⁶. La desinformación perjudica a nuestra sociedad al erosionar la confianza en los medios de comunicación, producir una pérdida de legitimación institucional (Bennet y Livingston, 2021: 4), poner en peligro las elecciones, obstaculizar la capacidad de los ciudadanos para tomar decisiones con conocimiento de causa y menoscabar su libertad de expresión.

La naturaleza de la desinformación trasciende lo meramente informativo y constituye un reto de carácter geopolítico y un problema social complejo. Además, funciona como un instrumento para la injerencia externa en los asuntos de los Estados miembros, al tiempo que revela y amplifica no solo vulnerabilidades internas dentro del espacio comunitario, sino también una fragmentación sobre cómo conceptualizarla.

Durante la última década, tanto la Unión Europea como los estados miembros han desplegado una respuesta normativa integral y multifacética frente a este desafío y se han situado a la vanguardia de la regulación en el ámbito digital.

3.1. EVOLUCIÓN REGULATORIA INSTITUCIONAL

En 2014 se produjo el punto de inflexión que marcó la irrupción y la toma de conciencia sobre la desinformación en el contexto europeo. Fue entonces cuando la problemática de la desinformación y las interferencias híbridas empezó a integrarse en el debate político e institucional de la Unión Europea, al principio de forma incipiente y bajo el impulso de las repúblicas bálticas, profundamente preocupadas por la evolución del conflicto en Ucrania y su impacto en la opinión pública nacional. Por aquel entonces, el fenómeno se interpretaba casi exclusivamente como una amenaza externa circunscrita principalmente a ciertos Estados miembros especialmente expuestos, lo que configuraba el denominado escenario de «Europa a distintas velocidades» en materia de respuesta frente a la desinformación, especialmente desde una perspectiva legislativa.

Tras una decisión del Consejo Europeo en marzo de 2015⁷ se creó el Grupo de Trabajo East StratCom⁸, adjunto al Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Un año más tarde, en abril 2016, se adoptó el Marco común relativo a la lucha contra las amenazas híbridas⁹, un enfoque global orientado a mejorar la respuesta común a los retos que plantean las amenazas híbridas para los Estados miembros, los ciudadanos y la seguridad colectiva de Europa.

En 2018 se aprobó la Comunicación Conjunta sobre aumento de la resiliencia e impulso de las capacidades para hacer frente a las amenazas híbridas (JOIN(2018) 16 final)¹⁰. En marzo de ese mismo año se presentó el Informe del Grupo de Expertos de Alto Nivel Inde-

pendiente sobre las noticias falsas y la desinformación en línea, en el que se recomendaba abordar los problemas acuciantes y buscar respuestas a más largo plazo para aumentar la resiliencia de la sociedad frente a la desinformación. En septiembre de 2018, en el discurso sobre el estado de la Unión, el presidente Juncker propuso una serie de acciones recogidas en la Comunicación para garantizar unas elecciones europeas libres y justas¹¹. Un mes más tarde, en octubre de 2018, se adoptó el Código de buenas prácticas en materia de desinformación¹², una herramienta de autorregulación innovadora que establecía 21 compromisos cuyo cumplimiento debían asumir las plataformas en línea, las asociaciones comerciales y los principales agentes del sector de la publicidad —entre ellos, frenar la desinformación y mejorar sus políticas en línea a fin de garantizar una mayor transparencia y rendición de cuentas—, y creaba un marco para supervisar y mejorar las políticas de las plataformas en línea en materia de desinformación. A finales de ese año, en diciembre, para enfrentar la desinformación y la manipulación informativa que pueden enturbiar las elecciones, se aprobó el Plan de Acción contra la Desinformación¹³ que establecía el marco de las acciones de la UE mediante la mejora de las capacidades de detección y análisis, la sensibilización, el refuerzo de la resiliencia de la sociedad, el aumento de las respuestas coordinadas y la movilización de las plataformas en línea y el sector de la publicidad, e identificaba las acciones que los signatarios podrían implementar para abordar los desafíos que plantea la desinformación en línea (Kuczerawy, 2019: 2).

En marzo de 2019 se puso en marcha el Sistema de Alerta Rápida¹⁴ contra la desinformación. Un año después, en junio de 2020, destacan la aprobación de la Comunicación: La lucha contra la desinformación acerca de la COVID-19, y la puesta en marcha del programa de vigilancia de la desinformación al respecto. Una medida de transparencia para garantizar la rendición de cuentas ante el público por parte de los signatarios del código respecto a los esfuerzos que han realizado para limitar la desinformación en línea relacionada con la COVID-19. Ese mes también inició su andadura el Observatorio Europeo de los Medios de Comunicación Digitales¹⁵ con el fin de crear y apoyar una comunidad multidisciplinar integrada por verificadores de datos, investigadores académicos y otras partes interesadas que contribuyan a luchar contra la desinformación.

En diciembre de 2020 se lanzó la propuesta de reglamento de la denominada «Ley de Servicios Digitales» para definir de manera más clara las responsabilidades y la rendición de cuentas de las plataformas en línea adaptadas a su papel, tamaño e impacto respectivos en el ecosistema en línea. Esta ley aportó un nuevo conjunto de normas a escala de la UE para los servicios digitales que actúan como intermediarios para los consumidores y los bienes, servicios y contenidos, y formaba parte de un paquete que también incluía dos reglamentos que se analizan más adelante: el DSA y el DMA. Ese mismo mes, la Comisión Europea presentó el Plan de Acción para la Democracia Europea¹⁶, objeto de un análisis posterior, que pivotaba sobre tres ejes principales: fomento de unas elecciones libres y justas, refuerzo de la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación, y lucha contra la desinformación.

Tal y como se anunció en el Plan de Acción para la Democracia Europea, la Comisión publicó, en mayo de 2021, las directrices para reforzar el Código de Buenas Prácticas en

materia de Desinformación¹⁷ en las que pedía a los signatarios que reforzaran el código en todos sus ámbitos para convertirlo en una herramienta sólida, eficiente y flexible para luchar contra la desinformación.

El citado Reglamento (UE) 2022/2065¹⁸, de 19 de octubre, relativo a un mercado único de servicios digitales (el denominado reglamento de servicios digitales o DSA, por sus siglas en inglés), en vigor desde noviembre de 2022, tenía dos objetivos principales: crear un espacio digital más seguro en el que se protejan los derechos fundamentales de todos los usuarios de servicios digitales; y establecer unas condiciones de competencia equitativas para fomentar la innovación, el crecimiento y la competitividad tanto en el mercado único europeo como a escala mundial.

Por su parte, el Reglamento (UE) 2022/1925¹⁹ sobre mercados disputables y equitativos en el sector digital (también llamado reglamento de mercados digitales, DMA por sus siglas en inglés), en vigor desde mayo de 2023, pretendía contribuir a la conformación de un sector digital competitivo y justo que permitiera el crecimiento de las empresas digitales innovadoras y garantizara la seguridad de los usuarios en línea.

En junio de 2022, 34 estados firmaron el Código de buenas prácticas de la UE en materia de desinformación²⁰, que complementó al de 2018 —de ahí que se le llamara «código reforzado»— y pasó a ser conocido como Código de Conducta en virtud del Reglamento (UE) 2022/2065 («Ley de Servicios Digitales»). El código estableció 44 compromisos y 127 medidas específicas, así como unas directrices destinadas a combatir la desinformación y a enfrentar la manipulación de la información.

En 2024 se aprobó el Reglamento (UE) 2024/900, de 13 de marzo, sobre transparencia y segmentación en la publicidad política, referido a elecciones, referéndums o procesos legislativos a escala de la UE o en un Estado miembro, norma que entró en vigor en otoño de 2025. Sin embargo, este reglamento no afecta al contenido de los anuncios políticos ni a otros aspectos de la publicidad política como la realización de campañas políticas, que siguen estando sujetos a las normas nacionales específicas de los Estados miembros.

Por último, el 13 de febrero de 2025, la Comisión y el Comité Europeo de Servicios Digitales refrendaron la integración del Código de Buenas Prácticas en materia de Desinformación de 2022 como Código de Conducta en materia de Desinformación²¹ en el marco del Reglamento (UE) 2022/2065 (la «Ley de Servicios Digitales»).

A pesar de los esfuerzos de la Unión Europea por reforzar sus acciones para contrarrestar a quienes difunden desinformación y detectar, analizar y mostrarla al objeto de mejorar la resiliencia de la sociedad, la pluralidad de actores implicados, la diversidad de enfoques adoptados y la heterogeneidad de medidas aprobadas han generado, simultáneamente, ciertas contradicciones y disfunciones internas que requieren un análisis profundo y un ajuste continuo para optimizar la eficacia del marco regulatorio. En definitiva, la trayectoria de la Unión Europea en materia de desinformación evidencia una progresiva sofisticación y diversificación de su marco de respuesta, caracterizada por la adaptación continua a los desafíos geopolíticos, tecnológicos y regulatorios que plantea el actual ecosistema informativo digital.

3.2. OTRAS INICIATIVAS REGULATORIAS COMUNITARIAS DE DERECHO DERIVADO

El compromiso del Parlamento Europeo por mantener la integridad de las elecciones se plasmó ya en la Recomendación (UE) 2018/234²² de la Comisión, de 14 de febrero, en la que se alentaba a las autoridades nacionales competentes a poner en marcha una serie de prácticas recomendadas para identificar, gestionar y mitigar los riesgos y peligros que para la celebración de comicios proceso electoral podría provocar la desinformación. Especial relevancia adquiere aquí la llamada a la cooperación interestatal para consolidar buenas prácticas y la advertencia expresa, por primera vez, sobre el peligro que para la democracia entraña la desinformación (Romero Olmo, 2019: 7) y los riesgos inherentes al desarrollo de los procesos electorales en la UE.

Ese mismo año se publicó la Recomendación 2018/5949²³, que animaba a los Estados miembros a adoptar medidas técnicas y organizativas adecuadas y proporcionadas con el fin de gestionar los riesgos para la seguridad de las redes y sistemas de información empleados en la organización de elecciones.

Así, la Unión Europea acabó por reconocer que la desinformación y los riesgos que conllevaba en materia de interferencia electoral afectaban de lleno a su seguridad y a la viabilidad de las sociedades libres y democráticas. De esta manera se decidió enfrentarla desde dos ámbitos íntimamente conectados: por una parte, reforzando la ciberseguridad (*cybersecurity package*, entre otras medidas) y, por otra, combatiendo la manipulación de la información y, por ende, de la opinión pública²⁴. En este sentido, se aprobó el Plan de Acción contra la Desinformación²⁵, en diciembre de 2018, que incluía un Código de Conducta²⁶ al que, antes de las elecciones, se acogieron voluntariamente plataformas como Facebook, Twitter, Google o Mozilla con el objetivo de incluir instrumentos de protección contra la desinformación (Marín García, 2020: 162) y garantizar la transparencia de la publicidad política.

En enero de 2019 se inauguró la Red Europea de Cooperación Electoral²⁷ con el fin de abordar los riesgos potenciales, encontrar soluciones y contribuir a construir sistemas electorales y democráticos más resilientes en toda la Unión Europea.

Un año más tarde, en diciembre de 2020²⁸, la Comisión Europea adoptó el citado Plan de Acción para la Democracia Europea²⁹ al objeto de construir democracias más resilientes (Levitsky y Way, 2024: 20) en toda la Unión Europea³⁰ y de implementar medidas específicas como el fomento de las elecciones libres y justas, una sólida participación democrática, el apoyo a los medios de comunicación libres e independientes, y la lucha contra la desinformación, aunque pueda comportar abusos (Colomina, 2025: 32). Asimismo, el plan subrayó la centralidad de la protección de la democracia como valor esencial (art. 2 TUE) frente a riesgos como el extremismo, la polarización y el distanciamiento entre representantes y representados. Este plan de acción tenía la consideración jurídica de comunicación interpretativa, que, en palabras de Gardeñes Santiago (1992: 993) son «actos escritos, de alcance general, publicados en el DOCE [...] en los que la Comisión explica y sistematiza

una posición acerca de una cuestión determinada de derecho comunitario, con la intención de ejercer una influencia efectiva sobre el comportamiento de los medios interesados».

Con posterioridad, el Parlamento Europeo aprobó en 2024 dos resoluciones más dirigidas a Rusia y a sus intentos de injerencia en las elecciones al Parlamento Europeo: [2024/254(RSP)]³¹ y [(2024/269(RSP)]³².

Más recientemente, en marzo de 2024 se aprobó el Reglamento (UE) 2024/900³³ sobre publicidad política, definida en su artículo 3.2 como toda acción de preparación, promoción o difusión de mensajes electorales por parte de actores políticos —salvo aquellos de carácter estrictamente privado o comercial— o que tenga la finalidad de influir en procesos electorales o referendos. El mismo instrumento jurídico, en su artículo 3.8, describe las técnicas de segmentación como aquellas destinadas a personalizar y dirigir anuncios políticos a colectivos específicos para maximizar su impacto. El artículo 11 del reglamento detalla las obligaciones en materia de identificación y transparencia, incluyendo los requisitos para la declaración del promotor, patrocinador y referencia clara al proceso electoral concreto, y establece un estándar robusto para la rendición de cuentas y el fortalecimiento democrático en la Unión Europea.

Por último, hay que reseñar la importancia del reglamento de IA (Reglamento (UE) 2024/1689)³⁴, que dio lugar a la conocida como ley de IA y que entró oficialmente en vigor el 1 de agosto de 2024 en todos los países miembros de la Unión Europea. La ley de IA es el primer marco jurídico global en materia de IA en todo el mundo que aborda los riesgos de la IA y posiciona a Europa para desempeñar un papel de liderazgo a escala mundial. La ley de IA forma parte de un paquete más amplio de medidas políticas para apoyar el desarrollo de una IA fiable, que también incluye el Plan de Acción para el Continente de IA, el paquete de innovación en materia de IA y la puesta en marcha de fábricas de IA. En conjunto, estas medidas garantizan la seguridad, los derechos fundamentales y la IA centrada en el ser humano, y refuerzan la adopción, la inversión y la innovación en IA en toda la UE.

Aunque la legislación vigente ofrece cierta protección, es insuficiente para abordar los retos específicos que pueden plantear los sistemas de IA. Su enfoque está basado en el riesgo, y es que la ley de IA define cuatro niveles de riesgo para los sistemas de IA: mínimo, limitado, alto e inaceptable. Si nos centramos en el riesgo inaceptable por constituir una clara amenaza para la seguridad, los medios de subsistencia y los derechos de las personas, la ley de IA prohíbe ocho prácticas, entre las que destaca la manipulación y engaño perjudiciales basados en la IA, el caldo de cultivo perfecto para alterar procesos democráticos. Asimismo, resulta de sumo interés el artículo 5 del capítulo II de la ley, que prohíbe la introducción en el mercado, puesta en servicio y la utilización de los sistemas de IA que se sirven de «técnicas subliminales que trascienden la conciencia de una persona» para así «alterar de manera sustancial el comportamiento».

A pesar de estas iniciativas, no debería perderse de vista en ningún momento que la solución no está solo en manos de poderes públicos, sino que pasa también por nuestra responsabilidad individual como ciudadanos a la hora de procesar mensajes y compartirlos

en el debate público, algo fundamental para no caer en las tramposas manos de la desinformación.

3.3. OTRAS INICIATIVAS: EL CÓDIGO DE CONDUCTA PARA LAS ELECCIONES AL PARLAMENTO EUROPEO DE 2024

El Código de conducta para las elecciones al Parlamento Europeo de 2024³⁵ fue fruto de la colaboración entre los partidos políticos europeos, la Comisión Europea y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional).

La particularidad de este código era su carácter voluntario. No pretendía incidir ni interferir en el cumplimiento de marcos jurídicos y políticos existentes en los distintos niveles de gobernanza, sino perfeccionarlos. Por este motivo, se apuntaba la necesidad de que fuera leído con arreglo a la legislación nacional y europea pertinente. De hecho, complementaba las regulaciones electorales existentes a nivel europeo y nacional, y contribuía a preservar valores fundamentales en las elecciones como la transparencia, la rendición de cuentas, el juego limpio, la privacidad de los votantes y la libertad de expresión. Por último, funcionaba como una suerte de lista de verificación integral para que los partidos políticos, los candidatos, los medios y los ciudadanos pudieran supervisar las campañas previas las elecciones europeas que habían de celebrarse en junio de 2024.

Aquí me adelanto a uno de los problemas que pueden surgir en escenarios electorales futuros. El hecho de que su naturaleza no sea obligatoria significa que no hay una obligación jurídica de cumplir con lo acordado, ya que no existe un mandato legal que lo respalde ni sanción alguna por el incumplimiento de los compromisos explicitados en el código. Tampoco se prevé ni se identifica autoridad alguna que, al menos, pueda establecer alguna suerte de reconvencción si se dan estas circunstancias. No es posible, por tanto, que se pueda imponer una buena praxis al conjunto de los partidos políticos. En este sentido, y a pesar de que los partidos firmantes hacen suyos los compromisos contenidos en el código, el hecho de que complementen regulaciones nacionales puede provocar que, por mor de la voluntad de los nuevos dirigentes que asuman el liderazgo en los citados partidos políticos, se decida revocar lo firmado sin que se derive consecuencia legal alguna por esta desvinculación. O lo que es aún peor, que a la vista de los buenos resultados obtenidos por aquellos que no se adhirieron a los compromisos comunes, los firmantes decidan que, en términos de rédito político, no merezca la pena seguir actuando en el marco sugerido en el acuerdo.

El 9 de abril de 2024, los siguientes partidos políticos europeos firmaron el código de conducta: Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa (Partido ALDE), Movimiento Político Cristiano Europeo (ECPM), Partido Conservadores y Reformistas Europeos (Partido ECR), Partido Demócrata Europeo (PDE), Alianza Libre Europea (EFA), Partido Verde Europeo, Partido Popular Europeo (PPE), Partido Identidad y Democracia (Partido ID), Partido de los Socialistas Europeos (PSE) y Partido de la Izquierda Europea (Partido EL).

En él se alentaba a los partidos políticos europeos y a los Estados miembros a que promovieran el cumplimiento de los compromisos del código internamente y a que los fir-

mantes suscribieran y observaran los siguientes compromisos en sus campañas electorales: mantener la integridad de las elecciones al Parlamento Europeo de 2024, adoptar promesas de campaña y códigos de conducta que aboguen por unas campañas justas, y defender y salvaguardar valores electorales tales como la transparencia, la privacidad, la seguridad, la equidad y la igualdad de condiciones.

Igualmente, los signatarios se comprometían a respetar los principios de veracidad y exactitud en sus estrategias de comunicación y a luchar contra la desinformación en los procesos electorales, evitar engañar deliberadamente al público con el uso de IA y fomentar la confianza en la democracia, y mantener las elecciones europeas al margen de injerencias o manipulaciones indebidas, así como aumentar el acceso público a información pertinente de las campañas, y mejorar las medidas de ciberseguridad y ciberhigiene (Duarte Faria, 2024: 33) en los mecanismos internos de los partidos.

El código establece 14 compromisos fundamentales, muchos de ellos inspirados en el punto 11 de la arriba citada Recomendación (UE) 2023/2829, para orientar algunos aspectos de las campañas políticas, entre ellos las actividades en línea y fuera de línea, y los contenidos y comunicaciones de pago y gratuitos. Para ofrecer algunos ejemplos concretos, uno de los compromisos del código es que los signatarios «fomentarán un discurso político inclusivo y la participación absteniéndose de producir, utilizar o difundir declaraciones discriminatorias y prejuicios contra grupos específicos basados en su género, origen racial o étnico, religión o creencias, discapacidad, edad u orientación sexual». Otro ejemplo es el compromiso de las partes de «abstenerse de realizar anuncios políticos patrocinados por intereses no declarados o de involucrar intermediarios para colocar mensajes de campaña sin atribución».

La firma de este código de conducta es un paso positivo hacia la protección de la democracia en Europa. Es fundamental que todos los actores políticos se comprometan activamente a cumplir con los estándares éticos del documento para garantizar que las próximas elecciones europeas se desarrollen de manera justa y transparente, y reflejen verdaderamente la voluntad democrática de los ciudadanos europeos. En palabras de Věra Jourová, vicepresidenta de la Comisión Europea en materia de valores y transparencia en el momento de la firma de este código:

«Este compromiso colectivo de los partidos políticos europeos envía un mensaje contundente a los ciudadanos: tenemos que defender la integridad de nuestras elecciones en Europa. Este acuerdo ayudará a generar certezas en los votantes y a aumentar su confianza en el proceso electoral. Las elecciones deben preparar el escenario para la competencia de ideas, no los métodos sucios de manipulación como los *deepfakes*. Felicito a las partes por su decisión de hacer un esfuerzo adicional en su compromiso con una campaña justa».

Sin embargo, si tomamos como referencia el Código de conducta para las elecciones al Parlamento Europeo de 2024, elaborado por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), y analizamos su impacto tras los comicios europeos, podemos extraer las siguientes conclusiones:

Los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo³⁶ arrojaron un escenario electoral en el que, de los diez partidos políticos europeos que concurrieron a las mismas —Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa (ALDE Party), Movimiento político cristiano europeo (ECPM), Partido Conservadores y Reformistas Europeos (ECR Party), Partido Demócrata Europeo (EDP), Alianza Libre Europea (EFA), Partido Verde Europeo, Partido Popular Europeo (EPP), Partido Identidad y Democracia (ID Party), Partido de los Socialistas Europeos (PES) y Partido de la Izquierda Europea (EL Party)—, únicamente Identidad y Democracia, que luego pasó a ser Patriots for Europe, no firmó el Código de conducta para las elecciones al Parlamento Europeo de 2024.

Entre los diez partidos políticos mencionados, dos no obtuvieron representación euro-parlamentaria: la Alianza Libre Europea (EFA) y el Movimiento político cristiano europeo (ECPM).

En la sesión constitutiva de la legislatura resultante de los citados comicios, únicamente dos partidos con presencia, amén de los no inscritos, no habían firmado el citado código: Patriots for Europe (PfE) y Europe of Sovereign Nations (ESN). El resto sí lo había hecho: grupo del Partido Popular Europeo, grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas en el Parlamento Europeo, grupo de los Conservadores y Reformistas Europeos, grupo Renew Europe, grupo de los Verdes/Alianza Libre Europea, grupo de la Izquierda en el Parlamento Europeo (*Vid.* Anexo 1)

4. CONCLUSIONES

La desinformación emerge como una amenaza sistémica para la integridad de los procesos electorales en la Unión Europea, exacerbada por la ciberdemocracia y las disfunciones informativas que distorsionan la formación de la voluntad popular, tal como se evidencia en la transición de mecanismos autorregulatorios —como el Código de Buenas Prácticas en materia de Desinformación de 2018— a instrumentos vinculantes como el Reglamento (UE) 2022/2065, de 19 de octubre, relativo a un mercado único de servicios digitales (DSA). Esta evolución regulatoria, desde el Plan de Acción contra la Desinformación de 2018 hasta la ley de IA de 2024, revela una sofisticación progresiva en la respuesta comunitaria, que integra *prebunking*, *debunking* y sanciones contra manipulaciones híbridas —incluidas las injerencias rusas documentadas en escándalos como Rusiagate—, aunque persisten contradicciones inherentes a la fragmentación nacional y la opacidad de plataformas digitales, donde formaciones no adheridas al código, como Patriots for Europe, obtienen ventajas en visibilidad, cuestionando la equidad efectiva de las campañas.

Las disfunciones señaladas ponen de manifiesto de qué manera el entorno digital amplifica las posibilidades de manipulación informativa y pone en riesgo los principios de equidad, transparencia y deliberación racional, ejes que vertebran la democracia electoral. Por ello, el análisis académico y normativo de estos fenómenos resulta esencial para respal-

dar la implementación de mecanismos regulatorios y preventivos eficaces en defensa de la integridad democrática.

En este orden de cosas, investigaciones como las llevadas a cabo en las campañas electorales de Suecia del año 2022 (Widholm et al., 2024: 1), Finlandia 2023³⁷ y la realizada de manera conjunta por AI Forensics e Interface en Alemania 2024³⁸ ponen de manifiesto que las formaciones ultras gozan de un exceso de representación en determinadas redes sociales en detrimento de los partidos moderados. Es decir, aquellas formaciones que no firmaron el código son las mismas que resultan favorecidas por los algoritmos a la hora de amplificar su discurso político más radical. En estas circunstancias, ¿no es ingenuo pensar que los partidos políticos de un país compiten en igualdad de condiciones durante una campaña electoral?

Subrayamos así la necesidad de fortalecer organismos electorales con competencias cibernéticas y promover la alfabetización digital ciudadana, integrando *nudging* ético para contrarrestar la infocracia y la mediocracia, sin menoscabo de los derechos fundamentales. En este sentido, y con un marcado carácter pedagógico, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) puso en marcha en 2015 la iniciativa UEvSDISINFO³⁹ para detectar y analizar la desinformación en sus diferentes modalidades y formas. Futuras investigaciones deberían cuantificar causalmente el impacto electoral de los *deepfakes* y la segmentación algorítmica mediante modelos econométricos, proyectando reformas al DSA para escenarios post-2029.

Iniciativas como el Código de conducta para las elecciones al Parlamento Europeo de 2024 suponen un reconocimiento y compromiso por el buen hacer democrático en el que la sociedad cobra cada vez más protagonismo. Votar de manera consciente, informada y responsable es un pilar y un compromiso fundamental para la calidad de cualquier democracia. Dahl (1956: 131-132) identificaba dos factores clave y diferenciadores para distinguir las democracias de las no democracias (dictaduras): las elecciones y la competencia política. Sin embargo, no se puede afirmar que el hecho de ser signatario y asumir como propios los procedimientos de este código hagan mella en el electorado de cara a cambiar el sentido de su voto. La eficacia del código de conducta de 2024 se vio mermada por su carácter voluntario y la amplificación algorítmica de discursos extremistas. Esa ausencia de medidas coercitivas evidencia los límites de la *soft law* en contextos de alta polarización, donde los algoritmos favorecen narrativas radicales, como en las elecciones rumanas de 2024, anuladas por injerencia extranjera, demandando una armonización transnacional que equilibre libertad de expresión con la obligación positiva de garantizar deliberación racional y pluralismo, conforme al artículo 2 TUE.

La toma de decisiones informadas, una participación proactiva en el proceso electoral y la rendición de cuentas de los líderes políticos son las variables esenciales de una ecuación que siempre da como resultado el funcionamiento efectivo de la democracia. En este punto, conviene introducir el concepto de mediocracia para definir el poder de los medios y explicar de qué modo tanto la televisión como el resto de los medios se han vuelto parte del negocio de la distracción más que de la información. Así, más que comprobar la verdad o buscar el argumento, el discurso apela a mensajes breves, sencillos y de tipo emocional

antes que racional. En las campañas electorales entendidas como guerras de información, no son ya los mejores argumentos los que prevalecen, sino los algoritmos más inteligentes.

Así las cosas, Europa tiene ante sí el dilema de seguir mirando hacia otro lado mientras los partidos más extremistas avanzan impulsados por la opacidad que permiten las redes sociales (Colomina y Pérez Soler, 2022: 147) o mostrar una mayor firmeza a la hora aplicar las normas existentes en materia de transparencia tecnológica y lucha contra la desinformación. A ello hay que añadir el hecho de que la democratización en la producción y difusión de contenidos ha dado mayor protagonismo al papel que la ciudadanía desempeña a la hora de destacar temas y narrativas dentro de la agenda informativa. No olvidemos que nos va la democracia en ello.

NOTAS

1. «Fake news and online disinformation». Disponible en: <<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/fake-news-disinformation>>.

2. Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (ley de inteligencia artificial) y se modifican determinados actos legislativos de la Unión (COM/2021/206 final). Disponible en: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52021PC0206>>.

3. Resolución del Parlamento Europeo, de 1 de junio de 2023, sobre las injerencias extranjeras en todos los procesos democráticos de la Unión Europea, en particular la desinformación (2022/2075(INI)). Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0219_ES.html>.

4. Disponible en: <https://www.atlanticcouncil.org/images/publications/Democratic_Defense_Against_Disinformation_FINAL.pdf>.

5. Comisión Europea. Joint Communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Action Plan against Disinformation. JOIN (2018) 36 final, diciembre 2018.

6. Parlamento Europeo. Resolución de 23 de noviembre de 2016, sobre la comunicación estratégica de la UE para contrarrestar la propaganda de terceros en su contra (2016/2030(INI)). Parlamento Europeo, 2016. Disponible en: <www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0441_ES.html>.

7. Disponible en: <https://commission.europa.eu/topics/countering-information-manipulation/strengthened-eu-code-practice-disinformation_es>.

8. ST-11-2015-INIT_es

9. Disponible en: <https://www.eeas.europa.eu/eeas/questions-and-answers-about-east-stratcom-task-force_en>.

10. Disponible en: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_16_1227>.

11. Disponible en: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_18_4123>.

12. Disponible en: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_18_5681>.

13. Disponible en: <<https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/policies/code-practice-disinformation>>.
14. Disponible en: <https://www.eecas.europa.eu/node/54866_en>.
15. Disponible en: <https://www.eecas.europa.eu/node/59644_en>.
16. Disponible en: <<https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/policies/european-digital-media-observatory>>.
17. Disponible en: <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/protecting-democracy_en>.
18. Disponible en: <<https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/policies/qa-code-practice-disinformation>>.
19. Disponible en: <<https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/digital-services-act.html>>.
20. Disponible en: <<http://data.europa.eu/eli/reg/2022/1925/oj>>.
21. Disponible en: <<https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/policies/code-practice-disinformation>>.
22. Disponible en: <<https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/library/code-conduct-disinformation>>.
23. Recomendación de la Comisión, con vistas a reforzar el carácter europeo y el desarrollo eficiente de las elecciones de 2019 al Parlamento Europeo, (DOL 45, de 17.2.2018, p. 40). Disponible en: <<http://data.europa.eu/eli/reco/2018/234/oj>>.
24. Recomendación de la Comisión, relativa a las redes de cooperación electoral, la transparencia en línea, la protección contra los incidentes de ciberseguridad y la lucha contra las campañas de desinformación en el contexto de las elecciones al Parlamento Europeo, C (2018) 5949, de 12.9.2018. Disponible en: <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=PI_COM:C\(2023\)8626](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=PI_COM:C(2023)8626)>.
25. Comisión Europea, Reforma de la ciberseguridad en Europa, octubre de 2018. Disponible en: <<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/cyber-security/>>.
26. Disponible en: <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/factsheet_disinfo_elex_140619_final.pdf>.
27. Disponible en: <<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation>>.
28. Disponible en: <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship-and-democracy/democracy-and-electoral-rights/european-cooperation-network-elections_en?prefLang=es>.
29. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el Plan de Acción para la Democracia Europea. COM (2020) 790 final, de 3 de diciembre de 2020. En adelante, Plan de Acción para la Democracia Europea.
30. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el Plan de Acción para la Democracia Europea, COM (2020) 790 final, de 3.12.2020. Disponible en: <<https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A790%3AFIN>>.
31. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0079_ES.pdf>.
32. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0380_ES.pdf>.

33. Reglamento (UE) 2024/900 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de marzo de 2024, sobre transparencia y segmentación en la publicidad política (OQUE L, 2024/900, de 20 de marzo de 2024).
34. Disponible en: <<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2024-81079>>.
35. Codes of conduct for 2024 European elections. Disponible en: <www.idea.int>.
36. Resultados de las elecciones europeas de 2024 | Parlamento Europeo (europa.eu). Disponible en: <<https://results.elections.europa.eu/es/herramientas/descargar-hojas-de-datos/>>.
37. Disponible en: <<https://www.abdn.ac.uk/socsci/blog/influencer-or-radical-right-politician-finnish-populist-radical-right-communication-on-tiktok-blurs-the-line-between-the-two/>>.
38. Disponible en: <<https://aiforensics.org/work/tiktok-search>>.
39. Disponible en: <<https://euvsdisinfo.eu/learn/>>.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCARAZ RAMOS, Manuel (2020): «Anotaciones sobre l'impacte digital en la democràcia», *Revista L'Espill*, 63-64, 111-128.
- BAR CENDÓN, Antonio et al. (2023): *La Unión Europea ante la crisis. Derechos, valores, seguridad y defensa*, Pamplona: Aranzadi.
- BAYER, Judit et al. (2021): *Disinformation and propaganda: impact on the functioning of the rule of law and democratic processes in the EU and its Member States*, Estrasburgo: Parlamento Europeo. <https://doi.org/10.2861/752863>
- BENNETT, W. Lancet y Steven LIVINGSTON (2021): *The Disinformation Age. Politics, Technology, and Disruptive Communication in the United States*, Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108914628>
- CAMISÓN YAGÜE, J. Ángel (2024): «Elecciones al Parlamento Europeo en la era de la 'infocracia': retos y desafíos», *Revista derecho y economía de la integración*, 12, 11-28.
- COLOMINA SALÓ, Carme (2019): «La desinformación de nueva generación», *Anuario Internacional CIDOB*, 1, 61-66.
- (2025): «La desinformación en la Unión Europea: regulación, geopolítica y medios» en R. Magallón (coord.), *Comprometidos con la verdad. Propuestas para combatir la desinformación*, Madrid: CLABE, 29-36.
- COLOMINA SALÓ, Carme y Susana PÉREZ-SOLER (2022): «Desorden informativo en la UE: construyendo una respuesta normativa», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 131, 141-161. <https://doi.org/10.24241/rcai.2022.131.2.141>
- CHADWICK, Andrew (2017): *The hybrid media system: Politics and power*, Oxford: Oxford University Press.
- CHAN, Man-Pui Sally et al. (2017): «Debunking: A meta-analysis of the psychological efficacy of messages countering misinformation», *Psychological science*, 28(11), 1531-1546.
- DAHL, Robert A. (1956): *A preface to democratic theory*, Chicago: University of Chicago Press.
- DUARTE FARIA, Claudio (2024): «La población como objetivo estratégico de las acciones cibernéticas: Desafíos para la defensa y seguridad multidimensional presentes (o no) en las Políticas y Estrategias Nacionales de Seguridad Cibernética», *Hemisferio Revista del Colegio Interamericano de Defensa*, 10, 26-43.
- FREELON, Deen y Chris WELLS (2020): «Disinformation as Political Communication», *Political Communication*, 37(2), 145-156, <https://doi.org/10.1080/10584609.2020.1723755>

- GALDÁMEZ MORALES, Ana (2021): «Derecho a la verdad y cánones de veracidad», *Estudios De Deusto*, 69(2), 77-110. [https://doi.org/10.18543/ed-69\(2\)-2021pp77-110](https://doi.org/10.18543/ed-69(2)-2021pp77-110)
- GARCÍA MORALES, Verónica Yazmín (2020): «Donde habitan las mentiras: libertades de expresión e información en tiempos de odio e hiperinformación», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 124, 25-47.
- GARDEÑES SANTIAGO, Miguel (1992): «Las «comunicaciones interpretativas» de la comisión: concepto y valor normativo», *Revista de instituciones europeas*, 19(3), 993-994.
- GIL DE ZÚÑIGA, Homero et al. (2021): «WhatsApp political discussion, conventional participation and activism: exploring direct, indirect and generational effects, Information», *Communication & Society*, 24(2), 201-218, <https://doi.org/10.1080/1369118X.2019.1642933>
- HAN, BYUNG-Chul (2022): *Infocracia: La digitalización y la crisis de la democracia*, Madrid: Taurus.
- KOC-MICHALSKA, Karolina et al. (2016): «The normalization of online campaigning in the web. 2.0 era», *European Journal of Communication*, 31(3), 331-350. <https://doi.org/10.1177/02673231166647236>
- KUCZERAWY, Aleksandra (2019): «Fighting online disinformation: did the EU Code of Practice forget about freedom of expression?», in E. Kuźewska, G. Terzis, D. Trottier y D. Kloza (eds.), *Disinformation and Digital Media as a Challenge for Democracy*, European Integration and Democracy Series (vol. 6), Intersentia.
- LEWANDOWSKY, Stephan y Sander VAN DER LINDEN (2021): «Countering misinformation and fake news through inoculation and prebunking», *European Review of Social Psychology*, 32(2), 348-384.
- LÓPEZ ULLA, Juan Manuel (2024): «Garantías adecuadas para proteger la democracia frente al uso fraudulento de los datos personales», *Revista española de la transparencia*, 19, 71-93, <https://doi.org/10.51915/ret.343>
- MAGALLÓN ROSA, Raúl (2018): «Leyes fake news», *Telos: Cuadernos de Comunicación, tecnología y sociedad*, 5.
- (2019): «La (no) regulación de la desinformación en la unión europea. Una perspectiva comparada», *Revista de Derecho Político*, 106, 319-347.
- MARÍN GARCÍA, Beatriz (2020): «Desinformación y Elecciones Europeas 2019», *Pliegos de Yuste*, Universidad Carlos III de Madrid, 20, 157-163.
- DE MIGUEL BÁRCENA, Josu (2016): «Las transformaciones del derecho de la información en el contexto del ciberperiodismo», *Revista de Estudios Políticos*, 173, 141-168. <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.173.04>
- MORALES-ROMERO, Frank Brady y Renato R. MARTÍNEZ-MARTÍNEZ (2020): «La posverdad: identidades colectivas que degeneran las democracias», *Anagramas Rumbos y Sentidos de la Comunicación*, 19(37), 111-126. <https://doi.org/10.22395/angr.v19n37a6>
- MUÑOZ MACHADO, Santiago (2000): *La regulación de la Red. Poder y Derecho en Internet*, Madrid: Taurus.
- PAUNER CHULVI, Cristina (2024): «La protección de las fuentes periodísticas en la era digital y el impulso regulatorio de la Unión Europea», *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED, 54, 189-216.
- POLYAKOVA, Alina y Daniel FRIED (2019): «Democratic Defense Against Disinformation 2.0», *Atlantic Center*, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/06f8ca41-es>
- PORRAS, Jose I. y Rubén ARAYA (eds.) (2003): *E-democracia. Retos y oportunidades para el fortalecimiento de la participación ciudadana y la democracia en la sociedad de la información*, Colección Tecnología y Sociedad, Santiago: Universidad Bolivariana.
- RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, José Julio (2004): «La necesaria introducción de mecanismos de e-democracia en el terreno de la representación», *Debates constitucionales*, 6.
- ROMERO OLMO, Julia (2019): «Desinformación: concepto y perspectivas», *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, 41.
- RUBIO NÚÑEZ, Rafael et al. (2024): *Inteligencia artificial y campañas electorales algorítmicas: disfunciones informativas y amenazas sistemáticas de la nueva comunicación política*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales - Ministerio de la Presidencia.

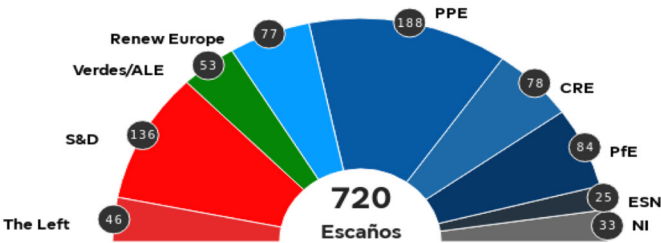
- RUBIO NÚÑEZ, Rafael (2025): «La desinformación en procesos electorales» en R. Magallón (coord.), *Comprometidos con la verdad. Propuestas para combatir la desinformación*, Madrid: CLABE, 29-36.
- SALAS CUEVAS, Ana (2019): «La amenaza híbrida: la guerra imprevisible» [en línea] <<https://www.unav.edu/web/global-affairs/detalle/-/blogs/la-amenaza-hibrida-la-guerra-imprevisible>>. [Consulta: 12/02/2025.]
- SANTIESTEBAN GALARZA, Mario (2024): «La criminalización de las ultrafalsificaciones (con especial atención a las implicaciones de la normativa europea de servicios digitales e inteligencia artificial)» *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 31, 211-249.
- SERRA CRISTOBAL, Rosario (2023): «Noticias falsas (*fake news*) y derecho a recibir información veraz. Dónde se fundamenta la posibilidad de controlar la desinformación y cómo hacerlo», *Revista de Derecho Político*, 116, 13-46. <https://doi.org/10.5944/rdp.116.2023.37147>
- THALER, Richard H. y Cass R. SUNSTEIN (2008): *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*, New Haven: Yale University Press.
- WARDLE, Claire y Hossein DERAKHSHAN (2017): «Desorden de la información: hacia un marco interdisciplinario para la investigación y la formulación de políticas», *Council of Europe report DGI (2017) 09*, 1-107
- WIDHOLM, Andreas et al. (2024): «A Right-Wing Wave on TikTok? Ideological Orientations, Platform Features, and User Engagement During the Early 2022 Election Campaign in Sweden», *Social Media + Society*, 10(3). <https://doi.org/10.1177/20563051241269266>
- ZUCKERMAN, Ethan (2017): «Stop Saying Fake News, It's not Helping» [en línea] <<https://ethanzuckerman.com/2017/01/30/stop-saying-fake-news-its-not-helping/>>. [Consulta: 12/02/2025.]

23/07/2024 - 11:07

Todas las horas se muestran en GMT+2

Parlamento Europeo 2024-2029

Sesión constitutiva



Grupos políticos del Parlamento Europeo	Número de escaños	Porcentaje de escaños
PPE – Grupo del Partido Popular Europeo (Demócrata-Cristianos)	188 ●	26,11 %
S&D – Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas en el Parlamento Europeo	136 ●	18,89 %
PfE – Patriots for Europe	84 ●	11,67 %
CRE – Grupo de los Conservadores y Reformistas Europeos	78 ●	10,83 %
Renew Europe – Grupo Renew Europe	77 ●	10,69 %
Verdes/ALE – Grupo de los Verdes/Alianza Libre Europea	53 ●	7,36 %
The Left – Grupo de la Izquierda en el Parlamento Europeo – GUE/NGL	46 ●	6,39 %
ESN – Europe of Sovereign Nations	25 ●	3,47 %
NI – No inscritos	33 ●	4,58 %

De acuerdo con el Reglamento interno del Parlamento, todo grupo político deberá constar de un mínimo de 23 diputados electos correspondientes a, como mínimo, siete Estados miembros.

Fuente: Datos facilitados por Verian para el Parlamento Europeo

