

# LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN LA NUEVA REALIDAD DIGITAL: UNA VISIÓN EUROPEA<sup>1</sup>

ÓSCAR SÁNCHEZ MUÑOZ

*Catedrático de Derecho constitucional  
Universidad de Valladolid*

TRC, nº 56, 2025, pp. 257-287  
ISSN 1139-5583

## SUMARIO

I. Introducción. II. La digitalización de los derechos de participación política: oportunidades y riesgos III. La respuesta regulatoria europea IV. Conclusiones. V. Bibliografía.

## I. INTRODUCCIÓN

La nueva realidad digital está transformando profundamente los derechos de participación política. El uso masivo de las tecnologías digitales de comunicación —en particular, de las redes sociales— y la irrupción de las distintas aplicaciones de la inteligencia artificial (IA) están cambiando el modo en que la ciudadanía se informa, expresa sus ideas y opiniones, se moviliza políticamente y participa en los asuntos públicos. Como señala Castells, la nueva esfera pública en red reconfigura el espacio de la comunicación política y redefine el poder de los actores institucionales y sociales (2012: 29).

Las innovaciones tecnológicas amplían indudablemente las oportunidades para la participación y el acceso a la información, pero también suponen claros riesgos para los sistemas democráticos. La ausencia de límites claros al uso de determinadas tecnologías, puede acabar erosionando principios esenciales como la igualdad de

1 El presente artículo se publica en el marco del acuerdo de colaboración firmado entre la Revista Teoría y Realidad Constitucional y el Centro de Estudios de Partidos Políticos de la UNED para la publicación de trabajos de investigación sobre partidos políticos.

oportunidades en las competiciones electorales o la libertad de los ciudadanos para formar libremente sus propias opiniones. En este sentido, problemas como la desigualdad en el acceso digital (brecha digital), la difusión de desinformación, las amenazas para la privacidad o la protección de los procesos electorales frente a las injerencias extranjeras, son algunas de las cuestiones que ya preocupan y ocupan a las instituciones y a las que será preciso hacer frente en los años venideros.

En el presente trabajo, abordaremos este conjunto de cuestiones desde una perspectiva europea. Entiendo que resulta ineludible hacerlo así por varias razones: En primer lugar, porque la perspectiva nacional resulta insuficiente, dado que el proceso de digitalización trasciende las fronteras estatales y que muchas de las plataformas que median la participación política —como las redes sociales— operan a escala supranacional. En segundo lugar, porque la Unión Europea desempeña un papel clave en la regulación del entorno digital y sus soluciones normativas poseen una influencia global indudable —el llamado «efecto Bruselas»<sup>2</sup>—. Además, en tercer lugar, porque resulta evidente que desafíos como la desinformación o las interferencias en los procesos electorales requieren una respuesta coordinada a nivel europeo para ser verdaderamente eficaces.

El marco normativo europeo se enfrenta, por tanto, al reto de garantizar que la imparable digitalización de los procesos políticos respete los principios esenciales del Estado democrático de Derecho. En este contexto, abordaremos los instrumentos normativos adoptados en el ámbito de la UE y, junto a ellos, y en una perspectiva paneuropea, tendremos también en cuenta los estándares comunes fijados en el ámbito del Consejo de Europa.

## II. LA DIGITALIZACIÓN DE LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA: OPORTUNIDADES Y RIESGOS

### 1. Participación política analógica versus participación digital

La participación política ha experimentado una transformación sustancial con la irrupción de las tecnologías digitales. La participación política analógica se sustentaba sobre procesos institucionalizados, como elecciones, referendos, iniciativas y consultas populares y otros mecanismos de democracia participativa. El proceso deliberativo previo a la puesta en práctica de dichos procesos se articulaba a través de las relaciones interpersonales físicas y de los medios de comunicación, que actuaban como catalizadores de la opinión pública. Este modelo, aunque limitado en su alcance temporal y espacial, ha proporcionado históricamente un marco institucional claro para la expresión de la voluntad ciudadana.

<sup>2</sup> Este término, que subraya «el poder global que ejerce la Unión Europea a través de sus instituciones jurídicas y sus estándares normativos», fue acuñado por Anu Bradford (2012: 1).

Con la extensión de las tecnologías digitales, las posibilidades de interacción política se han ampliado exponencialmente hasta permitir un proceso deliberativo permanente y deslocalizado. Los cambios acaecidos son muchos y variados. Podemos tratar de sintetizarlos dividiéndolos en tres vertientes:

- (1) En primer lugar, podemos citar las transformaciones que tienen que ver con la aplicación de las tecnologías digitales a los procesos institucionalizados ya existentes (Tudela Aranda, 2023). Hablamos, entre otras aplicaciones, de las innumerables innovaciones tecnológicas que se están introduciendo en las operaciones electorales —desde la elaboración de los censos electorales, pasando por la verificación de la identidad de los votantes y los procedimientos de votación, hasta el escrutinio automatizado y la auditoría de los resultados— (Medina Romero y Ochoa Figueroa, 2025), de la optimización de los procedimientos de recogida de firmas para las iniciativas ciudadanas (Espaliú Berdud, 2015), o de la creación de plataformas online para la consulta de propuestas normativas o de políticas públicas —como, por ejemplo, los presupuestos participativos (Sintomer *et al.*, 2008)—.
- (2) En segundo lugar, podemos señalar las transformaciones que tienen que ver con el proceso comunicativo que es el presupuesto del ejercicio de los derechos de participación política. En este ámbito los cambios han sido muy profundos, pues la digitalización ha posibilitado nuevas formas de interacción y movilización ciudadana a través de las plataformas digitales y las redes sociales. Se han redefinido por completo los canales y los formatos del discurso político (Chadwick, 2017; Gallardo Paúls y Enguix Oliver, 2016). De una comunicación política dependiente casi en exclusiva de los medios de masas, hemos pasado a un sistema mediático híbrido, que combina medios analógicos y digitales, lo cual ha multiplicado los puntos de entrada a la conversación pública. El papel de mediador o de filtro de entrada (*gatekeeper*) de los medios tradicionales se ha erosionado y han surgido nuevos mediadores (*influencers*, *tiktokers*) con gran capacidad de influencia. Por otra parte, la relación comunicativa ha pasado de la verticalidad del *broadcasting* a la horizontalidad del *engagement*, donde se difuminan los roles de emisor y receptor. Esto significa que los ciudadanos ya no consumen pasivamente discursos políticos, sino que comentan, remezclan, y producen contra-narrativas. Por último, el discurso político se ha adaptado en su formato a los nuevos medios, con un predominio de lo visual, una tendencia a la máxima brevedad y un recurso creciente al relato emocional. Todos estos cambios, que además se han producido a una velocidad de vértigo, están ampliando enormemente las posibilidades de comunicación, pero también, como veremos después, están planteando serios desafíos para la calidad de la información y de la deliberación pública.

- (3) En tercer lugar, podemos referirnos a las transformaciones relacionadas con la adopción de nuevas formas de participación enteramente digitales. Hablamos, por tanto, no de la optimización de los mecanismos institucionales clásicos, sino de la creación de nuevos mecanismos que los complementan e, incluso, en algunos casos, los superan, en un proceso de evolución hacia nuevos conceptos como ciberdemocracia, —popular a finales del siglo XX (Lévy, 2004)—, más tarde democracia digital o *e-democracy* (García Guitián, 2016; Freeman y Quirke, 2013; Galindo Vácha, 2024), y otros próximos, como democracia líquida (Vestri, 2015; Aguirre Sala, 2019) o democracia aumentada (Calvo Cabezas, 2020). Estamos hablando, en definitiva, de transformaciones del sistema político hacia escenarios en los que los mecanismos institucionales tradicionales —limitados en cuanto a sujetos participantes, objeto, espacio y tiempo— son superados por un nuevo ecosistema de mecanismos de interacción entre gobernantes y gobernados abiertos y permanentes, llegando a desbordar en algunos casos incluso el propio marco estatal. Son conceptos que ponen el énfasis en implicación real de los ciudadanos a los procesos de adopción de decisiones (García Guitián, 2016: 175) y que entroncan con la idea de democracia deliberativa, en los que internet y las tecnologías digitales actúan extendiendo y pluralizando la esfera pública (Dahlgren, 2005).

## 2. Oportunidades y riesgos

Es indudable que este conjunto de transformaciones al que nos acabamos de referir ha creado nuevas oportunidades para la expansión de la participación política. Sin ánimo de exhaustividad, se pueden destacar las siguientes: 1) Más transparencia y mejor acceso a la información de los poderes públicos, lo que implica más posibilidades de escrutinio y de los poderes públicos por parte de la ciudadanía y más posibilidades de rendición de cuentas; 2) Comunicación más directa entre gobernantes, representantes políticos y, en general, actores políticos y la ciudadanía; 3) Más posibilidades para articular mecanismos de participación directa de la ciudadanía en los asuntos públicos; 4) Menos límites para la propagación de las ideas, lo que supone menor efectividad de la censura y menor dependencia de los medios tradicionales; 5) Más posibilidades para la organización y la movilización de la sociedad civil; 6) Superación de barreras geográficas y físicas.

Sin embargo, junto a estas oportunidades emergen riesgos significativos relacionados con la desigualdad digital, las amenazas para la privacidad, los desórdenes informativos y la vulnerabilidad frente a las interferencias externas en los procesos institucionalizados de participación, en particular en los procesos electorales.

### 2.1. *Desigualdad digital*

Una de las exigencias básicas del principio democrático es la igualdad potencial entre los ciudadanos en el ejercicio de los derechos de participación política. En palabras de Held, la democracia requiere que todos los miembros de la comunidad política disfruten de igualdad de derechos y oportunidades para participar en la toma de decisiones colectivas. Esto significa no sólo igualdad de voto, sino también oportunidades efectivas para deliberar e influir en la agenda política (2007: 20-30).

Acabamos de ver que las tecnologías digitales amplían las posibilidades de participación para todas las personas, pero también pueden generar nuevas formas de desigualdad que obstaculizan el logro de una verdadera democracia inclusiva. Así, nos encontramos con desigualdades entre los individuos en cuanto al acceso a las tecnologías, bien por las diferencias existentes entre ellos en cuanto a la disponibilidad de conocimientos o de medios materiales, bien por razones geográficas. Estas desigualdades suelen englobarse en la categoría de las «brechas digitales» y afectan particularmente a determinados grupos de personas por razón de género, de edad o de discapacidad (Alegre Martínez, 2024).

En realidad, las tecnologías digitales, lejos de haber propiciado la superación de los sesgos de exclusión analógicos en los procesos participativos —derivados de las desigualdades sociales preexistentes—, en muchas ocasiones los han perpetuado o incluso reforzado. Un concepto interesante en este sentido es el de *digital redlining*, que puede definirse como el uso de las tecnologías digitales para reforzar estructuras de segregación social, excluyendo deliberadamente a ciertos grupos —frecuentemente comunidades racializadas o empobrecidas— del acceso a servicios, información o participación digital significativa (Gilliard, 2016)<sup>3</sup>.

Dado el carácter limitado de este trabajo, no podemos detenernos en un análisis pormenorizado de como las brechas digitales afectan a las distintas formas de participación política, existen numerosos estudios sociológicos que reflejan esta realidad (Hoffmann, 2014; Hoffmann y Lutz, 2021; Frey, Baldassarri y Billari, 2024). Nos interesa, sobre todo, subrayar que la «igualdad digital» debe entenderse como una dimensión esencial del principio de igualdad en un Estado social y democrático de Derecho y, en concreto, de su faceta como igualdad sustancial (Alegre Martínez, 2024: 7). En consecuencia, así como las legislaciones han previsto normas para promover la participación política analógica de personas o grupos desfavorecidos o tradicionalmente marginados, habrá de hacerse lo mismo en el plano digital, comenzando por el reconocimiento del derecho fundamental de acceso a internet (Álvarez Robles, 2024).

En los últimos años, estamos viendo que la última fase del desarrollo tecnológico, representado por la IA, puede hacer aún más profunda la desigualdad

3 Este término deriva de la antigua práctica del *redlining* en la política de vivienda en los Estados Unidos que contribuyó a la creación de barrios marginalizados en los que se concentraban las minorías raciales.

digital. Esto se ve, por ejemplo, en el uso de la IA en las campañas políticas y en cómo está reconfigurando la esfera pública (Rubio *et al.*, 2024: 308). La segmentación psicográfica y la manipulación algorítmica pueden reforzar la marginación de los colectivos más vulnerables en la deliberación pública. Hablaremos de ello más adelante, al tratar de los desórdenes informativos, pero es importante que seamos conscientes de que esta reconfiguración de la esfera pública, con la fragmentación del debate público y su conversión en un agregado de microconversaciones opacas y con la amplificación algorítmica de ciertas voces en detrimento de otras, es todo menos igualitaria, lo que equivale a decir que es todo menos democrática.

En resumen, estamos muy lejos de la plena realización del valor democrático de la igualdad en la esfera pública digital. Ello implicaría igualdad en cuanto a la capacidad para expresar opiniones y neutralidad de los instrumentos digitales en cuanto al alcance de dichas opiniones. Además, no deben existir dinámicas de opresión o dominación que impidan a los participantes comunicar abiertamente sus opiniones o que los coaccionen a expresar una determinada postura. Por último, los grupos marginados y vulnerables deben ser incluidos de manera que no queden en desventaja frente los grupos dominantes (Mikhaylovskaya, 2024: 14).

## 2.2. Amenazas para la privacidad

Dentro del conjunto de riesgos que plantea la digitalización en el ámbito de la participación política, resulta esencial subrayar las amenazas que supone para la privacidad de los individuos. La participación ciudadana en entornos digitales deja un rastro de datos que puede ser utilizado, almacenado, procesado y, eventualmente, explotado con fines no siempre legítimos o transparentes. La recopilación masiva de datos personales permite construir perfiles psicológicos altamente precisos, que pueden ser empleados para enviar mensajes persuasivos dirigidos a influir en emociones, miedos o sesgos inconscientes. Esto afecta directamente al núcleo del derecho de sufragio libre, igual, directo y secreto, pues permite perfilar y manipular de manera subliminal el comportamiento electoral (Montilla Martos, 2023: 40).

El modelo de negocio de las grandes compañías digitales, basado en el extractivismo de datos —la recopilación masiva y la mercantilización de datos personales—, también denominado «capitalismo de vigilancia» (Zuboff, 2019), no sólo erosiona la privacidad, sino que supone también una amenaza para la democracia al concentrar enormes cantidades de datos en manos de unas pocas entidades poderosas. Esta concentración otorga a dichos actores un conocimiento privilegiado sobre las orientaciones políticas de los ciudadanos, lo que les permite dirigir estratégicamente la publicidad política o adaptar contenidos digitales para reforzar determinadas posiciones.

Sin embargo, la privacidad es un requisito fundamental para el ejercicio efectivo de la libertad política. La posibilidad de actuar políticamente de forma autónoma requiere espacios seguros de deliberación, especialmente para aquellos sectores más vulnerables o políticamente disidentes (Franks, 2021). La digitalización, sin las regulaciones adecuadas, tiende a debilitar esos espacios mediante mecanismos de trazabilidad que disuaden la participación libre por temor a represalias o vigilancia institucional o empresarial. En este contexto, uno de los debates más interesantes del momento actual es el debate sobre el anonimato en las redes en el que, si bien se destaca que es esencial para garantizar la libertad de expresión (Gascón, 2025), también se advierte que permite a los usuarios incurrir en comportamientos dañinos y ofensivos sin asumir responsabilidad (Del Molino, 2025).

En definitiva, el reto para los sistemas democráticos contemporáneos reside en asegurar que la arquitectura digital no se convierta en un instrumento de vigilancia y control, sino en una plataforma habilitante para el pleno ejercicio de los derechos de ciudadanía.

### 2.3. *Desórdenes informativos*

En la era digital, los desórdenes informativos —entre los cuales podemos incluir la desinformación y el uso de técnicas de difusión engañosas, agresivas o invasivas— están teniendo un impacto profundo en la participación política, al distorsionar la percepción pública y debilitar la confianza en las instituciones democráticas. Las redes sociales, al facilitar la viralización de contenidos sin una verificación rigurosa, se han convertido en canales principales de propagación de estas distorsiones, afectando negativamente a la calidad del debate público y exacerbando fenómenos como la polarización o los discursos populistas y extremistas. A ello hay que añadir la fragmentación del debate público, de la que ya hemos hablado antes, que lleva a que distintos grupos vivan realidades informativas divergentes, lo cual erosiona la base común necesaria para la deliberación democrática.

Aunque no está claro si los desórdenes informativos aumentan o reducen la disposición de las personas a participar políticamente, sí que se ha constatado que reduce la confianza en las instituciones, lo que podría suponer una erosión para el compromiso democrático de los ciudadanos a largo plazo (Nisbet *et al.*, 2021). Otro de los posibles efectos de los desórdenes informativos es la fatiga política ante el exceso de contenidos y la incapacidad para distinguir la información de calidad entre la avalancha de basura informativa. Por poner un ejemplo reciente, en Australia, durante las elecciones federales de 2025, se observó una importante caída en la actividad política en redes sociales, atribuida en parte al cansancio del electorado (Kaye y Chen, 2025).

Toda esta problemática se ha visto intensificada en los últimos años por el uso de las herramientas de IA para la creación y distribución masiva de

desinformación, por ejemplo, a través de los *deepfakes*, de manera que cada vez resulta más difícil distinguir la realidad de la manipulación. La IA no solo produce información falsa, sino que también propaga esta desinformación a través de campañas orquestadas mediante *spambots*, *spreaders* y perfiles ficticios, generando una «niebla de desinformación» que genera confusión y desorientación en el electorado (Rubio *et al.*, 2024: 19).

La IA ha permitido también el análisis de los datos personales para llevar a cabo una personalización cada vez más extrema de los mensajes, dirigida a influir en las emociones y percepciones de grupos específicos sin que estos sean plenamente conscientes de la manipulación. De esta manera, a través de la microsegmentación y de los opacos algoritmos de recomendación, se está favoreciendo la creación de burbujas ideológicas, reforzando la polarización y amplificando los discursos extremistas, propiciando, en definitiva, la erosión del debate público democrático (Rubio *et al.*, 2024; 28, 62, 83).

#### 2.4. Vulnerabilidad de los procesos electorales

En la era digital, los procesos electorales presentan una vulnerabilidad creciente debido a la integración de las tecnologías digitales en todas las fases del ciclo electoral, desde la información ciudadana hasta la emisión y el escrutinio de los votos. Dejamos de lado aquí las cuestiones relacionadas con los desórdenes informativos en las campañas electorales —y en relación con la información política en general—, a las que nos hemos referido en el apartado anterior, y nos centramos en las vulnerabilidades relacionadas con el procedimiento electoral en sentido estricto.

La adopción de tecnologías como el registro biométrico (Jacobsen, 2020), el voto electrónico y los sistemas de escrutinio automatizado introducen riesgos asociados a la ciberseguridad, como el acceso no autorizado, la manipulación de software, la suplantación de identidad y la denegación de servicio. Estos sistemas, si no son debidamente auditables y transparentes, pueden ser objeto de ataques que alteren el funcionamiento de la infraestructura electoral, lo que puede afectar a la percepción pública sobre su legitimidad.

Los estudios existentes reconocen los beneficios de estas tecnologías, como el logro de una mayor seguridad en la identificación de los votantes, o de una mayor accesibilidad y rapidez en los resultados, pero también destacan persistentes problemas de confianza y seguridad que pueden poner en peligro la integridad del proceso electoral (Díaz *et al.*, 2024). Recientes desarrollos en la tecnología de *blockchain* están ofreciendo soluciones prometedoras que resuelven muchos de los problemas planteados por los sistemas centralizados (Ohize *et al.*, 2025), pero lo cierto es que, a día de hoy, no existe ningún sistema que garantice simultáneamente integridad perfecta, verificabilidad y privacidad absoluta, por lo que la máxima prudencia es la mejor recomendación a la hora de implementar estos sistemas.



La transparencia y la auditabilidad son fundamentales para la credibilidad de los sistemas de voto electrónico. Garantizar de forma independiente el registro y el recuento precisos de los votos es vital para la confianza pública y la integridad democrática. Las limitaciones técnicas y de recursos pueden afectar a la capacidad de supervisión y control de las autoridades electorales frente a estas nuevas tecnologías. No solo necesitamos que los sistemas sean controlables, necesitamos que las autoridades electorales sean capaces de llevar a cabo el control. Por ejemplo, el uso de software propietario puede generar dependencia del proveedor (*vendor lock-in*) y dificultar la rendición de cuentas. Por ello, parece conveniente optar por software de código abierto para garantizar mejor la auditabilidad y la integridad.

La expansión en el futuro de los sistemas de voto electrónico dependerá, por encima de todo, de la confianza pública. Sin confianza en la integridad y seguridad de estos sistemas se abre la puerta a los temores sobre hackeos o interferencias extranjeras, poniendo en peligro la legitimidad del resultado. Por tanto, una de las cuestiones más importantes es cómo incrementar la confianza y para ello resulta crucial la transparencia y la facilidad de uso. La complejidad y opacidad de estos sistemas pueden generar desconfianza, especialmente entre personas no expertas, es decir, entre la mayoría de la población. En cambio, auditorías independientes, comunicación clara y campañas de alfabetización electoral pueden generar confianza. Un buen ejemplo en este sentido es el éxito del voto por internet en Estonia, atribuible en gran parte a la alfabetización digital de la población (Ohize *et al.*, 2025: 28).

En definitiva, las vulnerabilidades del procedimiento electoral en contextos digitalizados no son meramente hipotéticas, sino estructurales, y exigen una respuesta normativa —entre otras dimensiones, como la educativa— para garantizar al máximo la integridad de los procesos.

### III. LA RESPUESTA REGULATORIA EUROPEA

Tras haber analizado en las secciones precedentes las oportunidades y riesgos que la digitalización plantea para los derechos de participación política, resulta oportuno examinar la respuesta que, desde el ámbito europeo, se ha articulado para afrontarlos. Hemos visto que la creciente complejidad del ecosistema digital, marcada por fenómenos como la desinformación, la vulnerabilidad de los procesos electorales, las amenazas a la privacidad o las desigualdades de acceso, exige un marco normativo y político capaz de salvaguardar los principios esenciales del Estado democrático de Derecho. Resulta evidente que dicho marco normativo no puede ser nacional y, por ello, adoptando la perspectiva europea que anunciábamos al comienzo de este trabajo vamos a ver cómo desde la Unión Europea —y también desde el Consejo de Europa— se han ido poniendo en marcha, en los últimos años, diferentes iniciativas que combinan regulaciones vinculantes, instrumentos de *soft law*, o la promoción de mecanismos de autorregulación

supervisada. En las páginas que siguen, trataremos de analizar las acciones que consideramos más relevantes, valorando su capacidad para reforzar la legitimidad democrática en la nueva realidad digital.

### 1. La evolución en la estrategia de la UE: de la promoción de la autorregulación supervisada a la adopción del Plan de Acción para la Democracia

En los últimos años, la Unión Europea ha ido transformando de manera significativa su enfoque hacia la regulación del entorno digital con el objetivo de salvaguardar los derechos de participación democrática. Lo que en un principio se planteó, con la primera versión del *Código de Buenas Prácticas sobre Desinformación* (2018), como un marco basado en la autorregulación supervisada, confiando en que las grandes plataformas tecnológicas adoptaran voluntariamente compromisos de transparencia y responsabilidad, muy pronto mostró sus limitaciones frente a la magnitud y complejidad de los riesgos para los procesos electorales y para el debate público en general. Ante estas carencias, la UE ha ido avanzando hacia un modelo más sólido, cuyo hito es la adopción del *Plan de Acción para la Democracia Europea* (*European Democracy Action Plan*, EDAP)<sup>4</sup>, que marca un cambio de paradigma al promover medidas regulatorias vinculantes mucho más estrictas para garantizar la integridad de los procesos de participación democrática en la era digital (Corredoira, 2024).

#### 1.1. La autorregulación supervisada

La idea de la regulación supervisada, sobre la que se basó del *Código de Buenas Prácticas sobre Desinformación* (2018), parte de la premisa de que en el ecosistema digital contemporáneo, caracterizado por la velocidad de la innovación tecnológica y la centralidad de actores privados, deben de ser las propias plataformas y proveedores de servicios digitales quienes asuman compromisos voluntarios —en materia de transparencia, moderación de contenidos o publicidad política—, pero bajo la supervisión y con la orientación de autoridades públicas u organismos independientes. Se trata de convertir a las compañías tecnológicas en aliadas, para que dejen de ser parte del problema y sean parte de la solución.

El *Código de Buenas Prácticas sobre Desinformación*, impulsado por la Comisión Europea y suscrito inicialmente por la mayoría de las grandes plataformas

<sup>4</sup> 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. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0790>

digitales, empresas tecnológicas y entidades del sector publicitario, establecía compromisos para reducir la monetización de la desinformación, garantizar la transparencia en la publicidad política, eliminar cuentas falsas y *bots* maliciosos, y cooperar con *factcheckers* independientes y con la comunidad investigadora. Su adopción siguió el modelo del anterior *Código de conducta para la lucha contra la incitación ilegal al odio en línea*, firmado en mayo de 2016<sup>5</sup>, cuyo objetivo era garantizar la retirada rápida de contenidos ilícitos sin menoscabar el derecho a la libertad de expresión.

Los códigos de autorregulación combinaban la adopción de protocolos internos de actuación en las empresas y la realización de auditorías periódicas e informes de cumplimiento. Este enfoque posee ventajas e inconvenientes. De una parte, permite reaccionar con agilidad ante amenazas emergentes y fomenta la corresponsabilidad del sector privado en la protección del espacio cívico digital. De otra parte, presenta también importantes carencias, como la dependencia de la buena fe de los actores implicados, la ausencia de sanciones efectivas en caso de incumplimiento o el riesgo de que las medidas adoptadas no sean uniformes ni suficientemente ambiciosas.

Ciertamente, el control ejercido por las propias compañías puede ser mucho más incisivo, utilizando mecanismos de inteligencia artificial para la detección de contenidos dañinos o para la prevención frente a campañas masivas, y también mucho más eficaz, si lo comparamos con la posible intervención de las autoridades públicas, sujeta a estrictas limitaciones y a procedimientos más garantistas. Ahora bien, esta delegación hacia sujetos que se erigen en censores privados suscita también muchas dudas, ya que los intereses de estos sujetos —que, no lo olvidemos, son empresas creadas para ganar dinero— no siempre son coincidentes con el interés general (Magnani, 2019: 7).

### 1.2. *El Plan de Acción para la Democracia Europea*

La Comisión Europea, consciente de que la transformación digital de la esfera pública plantea retos de gran calado para la integridad de los procesos democráticos y de que las medidas de autorregulación son insuficientes, adoptó en diciembre de 2020 el *Plan de Acción para la Democracia Europea* (EDAP)<sup>6</sup> como hoja de ruta política para el período 2020-2024. Este plan constituye la respuesta estratégica más ambiciosa de la UE, hasta el momento, para reforzar la resiliencia democrática frente a las amenazas internas y externas amplificadas por el entorno digital, y se articula en

5 El Código fue fruto de un acuerdo inicial entre la Comisión Europea y Facebook, Microsoft, Twitter y YouTube. Posteriormente se sumaron al mismo otras compañías. En enero de 2025, la Comisión anunció la adopción de Código de Conducta+ revisado y su integración en el marco del Reglamento de Servicios Digitales.

6 Véase n. 3.

torno a tres grandes ejes de actuación: (1) integridad electoral, (2) libertad y pluralismo de los medios de comunicación; y (3) lucha contra la desinformación.

El plan se inspira en la concepción habermasiana de la deliberación pública coherente con la evolución institucional de la UE (García Guitián *et al.*, 2024). Por ello, combina acciones dirigidas tanto al ámbito social (plataformas, medios, sociedad civil), como al institucional (marco regulatorio). Por otra parte, se aprecia en el plan una tensión entre dos grandes orientaciones estratégicas (Casero Ripollés *et al.*, 2023): una que pone el énfasis en la seguridad, asumiendo que las tecnologías digitales plantean serias amenazas para la democracia y la soberanía de los Estados, y que por ello tiende a legitimar una intervención más contundente de las instituciones europeas con normativas vinculantes y una mayor centralización; y otra, menos intervencionista, que impulsa el establecimiento de marcos voluntarios, flexibles y colaborativos con las plataformas digitales a través de medidas de autorregulación o corregulación.

En su primer eje, el EDAP propone medidas legislativas y no legislativas orientadas a asegurar que las elecciones en la UE sean libres, justas y seguras. Entre ellas destaca, como regulación vinculante, el Reglamento sobre la transparencia y segmentación de la publicidad política<sup>7</sup>. Asimismo, el plan subraya la necesidad de fortalecer la cooperación entre autoridades electorales nacionales —lo que se ha implementado a través de la *European Cooperation Network on Elections*<sup>8</sup>—, así como de desarrollar estándares comunes para el voto electrónico y otras tecnologías aplicadas al ciclo electoral<sup>9</sup>, garantizando su auditabilidad y resistencia frente a ciberataques.

El segundo eje del EDAP se centra en el fortalecimiento de un ecosistema mediático plural y libre como condición esencial para una deliberación pública de calidad. Dentro del mismo, destacan medidas legislativas como el Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación (*European Media Freedom Act*, EMFA), en vigor desde mayo de 2025<sup>10</sup>, que establece garantías comunes para la transparencia en la propiedad de los medios, la distribución equitativa de la publicidad institucional y la independencia editorial frente a

7 Reglamento (UE) 2024/900 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de marzo de 2024, sobre transparencia y segmentación en la publicidad política.

8 Creada en 2019 de cara a las elecciones europeas de ese año, esta red reúne a las autoridades electorales de los 27 Estados miembros de la UE con el objetivo de facilitar el intercambio de información, buenas prácticas y estrategias comunes. Desde 2022, la red coordina el Mecanismo Conjunto de Resiliencia Electoral para apoyar a los Estados miembros en áreas como ciberseguridad, análisis forense digital y lucha contra la desinformación.

9 En colaboración con el Consejo de Europa, la *European Cooperation Network on Elections* ha publicado en 2023 un compendio de buenas prácticas sobre el voto electrónico, incluyendo aspectos de accesibilidad para personas con discapacidad. Accesible en [https://commission.europa.eu/publications/compendium-e-voting-and-other-ict-practices\\_en](https://commission.europa.eu/publications/compendium-e-voting-and-other-ict-practices_en)

10 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).

interferencias políticas o económicas, y la Directiva contra las SLAPP's (*strategic lawsuits against public participation*), vigente desde mayo de 2024<sup>11</sup>, cuyo objetivo es prevenir el uso abusivo de demandas judiciales para silenciar a periodistas y defensores de derechos humanos. Complementariamente, la Comisión ha emitido recomendaciones específicas para la protección de periodistas, con especial atención a las amenazas y agresiones que afectan de forma desproporcionada a las mujeres periodistas, y ha promovido la financiación de programas de asistencia legal, formación en seguridad y desarrollo de capacidades.

El tercer eje del plan es el específicamente centrado en la lucha contra la desinformación y otros discursos nocivos capaces de distorsionar el debate público. Entre las iniciativas más relevantes se encuentra la adopción en 2022 de la nueva versión reforzada del *Código de Buenas Prácticas sobre Desinformación*, transformado en un instrumento más incisivo, con compromisos verificables y seguimiento periódico, así como la plena aplicación del Reglamento de Servicios Digitales (conocido como DSA, por su denominación en inglés)<sup>12</sup>, que establece obligaciones reforzadas para las denominadas plataformas en línea de muy gran tamaño (VLOPs) en materia de detección, mitigación y transparencia de contenidos ilícitos o dañinos. Estas medidas se complementan con instrumentos operativos como el Observatorio Europeo de Medios Digitales (EDMO) y el Sistema de Alerta Rápida, diseñados para la monitorización sistemática de narrativas desinformativas y la coordinación rápida de respuestas entre Estados miembros, sociedad civil y expertos. Asimismo, el plan incluye programas de alfabetización mediática y digital dirigidos a la ciudadanía, fomentando la capacidad crítica frente a la manipulación informativa, y campañas específicas de concienciación durante procesos electorales.

Lo interesante del EDAP es que no se limita a ser un catálogo de iniciativas para ser implementadas por las instituciones europeas, sino que incorpora un enfoque de gobernanza multinivel, reconociendo que la defensa de la democracia en el entorno digital exige la implicación coordinada de las instituciones de la UE, de los Estados miembros, de las autoridades locales, de los medios de comunicación, de la sociedad civil y del sector privado.

### 1.3. *Un breve repaso a las regulaciones de hard law en el ámbito de la UE*

Vamos a analizar ahora como desde las instituciones europeas se han impulsado una serie de regulaciones jurídicamente vinculantes que pueden contribuir

11 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 manifestamente infundadas o acciones judiciales abusivas («demandas estratégicas contra la participación pública»).

12 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).

a proteger los derechos de participación política frente a riesgos propios del ecosistema digital contemporáneo. Aunque estas regulaciones no se limitan al ámbito de los procesos democráticos y son heterogéneas en cuanto a sus fines inmediatos, tienen un impacto directo en la configuración de la esfera pública digital y en la garantía de la integridad de dichos procesos. La clave de su eficacia radicará no solo en su correcta transposición y aplicación por parte de los Estados miembros, sino también en la coordinación con instrumentos de *soft law* —de los que trataremos más adelante— y con las iniciativas de alfabetización digital que permitan a la ciudadanía ejercer sus derechos de forma plena y consciente.

a) Los Reglamentos de Servicios Digitales y de Mercados Digitales

El Reglamento de Servicios Digitales (DSA), en vigor desde febrero de 2024, establece un marco normativo para la responsabilidad y las obligaciones de los intermediarios en línea, especialmente de las grandes plataformas y motores de búsqueda catalogados como *very large online platforms* (VLOPs) y *very large online search engines* (VLOSEs). La idea que subyace a esta regulación es que las grandes compañías tecnológicas tienen un poder sistémico sobre el discurso público porque dan forma a los contenidos que ve la gente, influyendo en sus opiniones. Por ello, se les impone la obligación de identificar, analizar y mitigar los riesgos sistémicos asociados a sus servicios. Esto incluye abordar la difusión de contenidos ilegales, los efectos negativos sobre los derechos fundamentales y los impactos adversos sobre el discurso cívico y los procesos electorales —lo que incluye la propagación de desinformación—<sup>13</sup>. También se les imponen obligaciones de transparencia sobre los algoritmos de recomendación, la publicidad en línea y las políticas de moderación de contenidos.

Esta regulación supone un nuevo paradigma basado en la responsabilidad activa de las plataformas (Serra Cristóbal, 2024), una visión garantista que impone a las plataformas deberes concretos, reconociendo su papel central para la deliberación democrática. El enfoque de la DSA, a mi juicio acertado, huye de establecer mecanismos para distinguir entre contenidos verdaderos y falsos y se basa, sobre todo, en promover la transparencia y la responsabilidad de las empresas. Al requerir auditorías independientes y acceso a datos para investigadores acreditados, la DSA refuerza la rendición de cuentas de las plataformas, incrementando las posibilidades de supervisión pública y académica sobre fenómenos que afectan a la integridad de los procesos participativos. Sin embargo, esta regulación deja a las empresas tecnológicas un margen excesivo para autorregularse, lo que significa que pueden interpretar los riesgos por sí mismas y proponer sus

13 En marzo de 2024, la Comisión Europea publicó directrices en el marco de la DSA para VLOP y VLOSE con medidas específicas para contrarrestar la desinformación durante las elecciones europeas.

propias soluciones. Esto puede llegar a plantear problemas de para la supervisión por parte de las instituciones democráticas. También se ha criticado el exceso de confianza en los mecanismos de transparencia, aun cuando no existe una evidencia clara de que los usuarios se comporten de manera diferente cuando se les proporciona más información (Barrio Andrés, 2024). En resumen, aunque la DSA es un paso hacia la asunción de responsabilidad por parte de las grandes tecnológicas, es esencial una efectiva implementación<sup>14</sup> y una verdadera supervisión democrática para evitar que estas grandes corporaciones sigan moldeando el discurso público sin apenas freno.

El Reglamento de Mercados Digitales (*Digital Markets Act*, DMA)<sup>15</sup>, complementario a la DSA, regula a los *gatekeepers* o guardianes de acceso digital —grandes empresas tecnológicas con poder estructural en los mercados— para prevenir prácticas abusivas que limiten la competencia o condicionen el acceso equitativo a la información. Si bien su objetivo principal es económico, su relevancia política radica en que un ecosistema digital menos concentrado y más competitivo reduce el riesgo de control desproporcionado de la conversación pública por parte de unos pocos actores, favoreciendo así un pluralismo informativo más robusto. Dicho lo anterior, su impacto real en la reducción de la concentración del poder de las plataformas aún es incierto, ya que depende de la voluntad política de las autoridades europeas para supervisar y hacer cumplir sus reglas.

En definitiva, ambos reglamentos europeos suponen indudablemente un avance para la protección de los derechos de participación democrática en el entorno digital, si bien persisten bastantes dudas sobre su eficacia a la hora de abordar los riesgos a los que nos hemos referido en la primera parte de este artículo.

## b) El Reglamento de Inteligencia Artificial

Un segundo eje del marco regulatorio europeo al que nos vamos a referir, por su incidencia sobre los procesos de participación democrática, lo representa el Reglamento de Inteligencia Artificial (*AI Act*), aprobado en 2024<sup>16</sup>. Aunque su objetivo principal no es la protección de los derechos de participación, sí se

14 A fecha de redacción de este trabajo muchos Estados miembros aún no habían designado los coordinadores nacionales de la DSA ni adaptado su normativa nacional.

15 Reglamento (UE) 2022/1925 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de septiembre de 2022 sobre mercados disputables y equitativos en el sector digital (Reglamento de Mercados Digitales).

16 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 (Reglamento de Inteligencia Artificial). El Reglamento entró en vigor el 1 de agosto de 2024, pero sus disposiciones van a ser aplicables de forma progresiva entre 2025 y 2027.

menciona en sus considerandos y en el artículo 1 la defensa de la democracia y de los derechos fundamentales, incluido el artículo 39 de la Carta de Derechos Fundamentales (derecho de sufragio activo y pasivo).

El Reglamento establece un marco de control sobre el diseño, uso y comercialización de sistemas de IA en la UE adoptando un enfoque basado en la gestión de riesgos (Presno Linera, 2023: 104). Así, los usos de IA son clasificados en función del riesgo, prohibiendo aquellos de «riesgo inaceptable» y sometiendo a requisitos estrictos los considerados de «alto riesgo», entre los que se incluyen sistemas aplicados a la gestión de procesos electorales y a la moderación automatizada de contenidos políticos. Esta normativa es, por tanto, de gran relevancia para prevenir la manipulación de la opinión pública mediante técnicas automatizadas opacas y para salvaguardar la autenticidad del debate democrático.

Una referencia explícita la encontramos en el artículo 50.4 del Reglamento, el cual establece que «los responsables del despliegue de un sistema de IA que genere o manipule imágenes o contenidos de audio o vídeo que constituyan una ultrasuplantación harán público que estos contenidos o imágenes han sido generados o manipulados de manera artificial». Esta obligación se aplica al uso de *deepfakes* en las campañas políticas, obligando a los responsables a indicar de manera explícita la naturaleza artificial del contenido.

En cuanto a las aplicaciones de IA calificadas de alto riesgo, se incluyen las que puedan afectar derechos fundamentales o a los procesos democráticos. Esto implica ciertas obligaciones como evaluaciones de conformidad, gestión de riesgos y supervisión humana. En casos extremos, cuando el riesgo es inaceptable, la generación de contenidos mediante IA podría quedar prohibida si se usa para manipular el comportamiento, opiniones o decisiones de las personas de manera que pueda causarles daño (art. 5). El uso técnicas subliminales para influir en el comportamiento electorado podría entrar en esta categoría, así como la explotación de vulnerabilidades psicológicas o sociales (ej. menores, grupos desfavorecidos) o la categorización de las personas según sus opiniones políticas.

Aunque supone avances indudables, el Reglamento de IA tiene también ciertas carencias que pueden afectar a su eficacia en lo que atañe a la protección de la integridad de la participación democrática y los procesos electorales. Por ejemplo, como hemos visto, se prohíbe el uso de IA para manipular el comportamiento electoral, pero esta prohibición no afectaría a herramientas utilizadas con fines administrativos o logísticos, lo que puede generar zonas grises en la normativa que podrían ser explotadas por actores malintencionados. En cuanto a las obligaciones de etiquetado de la publicidad política generada mediante IA, la normativa adolece de cierta vaguedad —comprensible, por la rápida evolución tecnológica en este ámbito—, lo que va a exigir una clarificación ulterior en la legislación secundaria.

Cabe que nos preguntemos también si es posible un modelo más democrático y participativo de control de la IA. En este sentido, voces críticas señalan que el Reglamento europeo consolida un modelo jerárquico y tecnocrático, en el que



expertos, grandes empresas tecnológicas y autoridades públicas concentran el poder normativo, relegando a un segundo plano la deliberación ciudadana y la inclusión democrática (Unver, 2024). Ciertamente, el Reglamento europeo introduce ciertos mecanismos participativos —como *sandboxes* regulatorios y códigos voluntarios—, pero dichos mecanismos permanecen subordinados a un esquema de supervisión rígido, lo cual favorece la gobernanza vertical y limita la influencia real de actores sociales y ciudadanos en la formulación y legitimación democrática de las regulaciones.

También se ha criticado al Reglamento de IA, fundamentalmente desde las compañías tecnológicas, por ser demasiado oneroso y suponer por ello un freno a la innovación. En respuesta a estas críticas, las instituciones europeas podrían estar empezando a dar un giro en su desarrollo normativo e implementación con el fin de reducir burocracia y solapamiento normativo, y hacer más viable el desarrollo tecnológico y la competitividad global de las empresas europeas (Pastor, 2025).

En suma, aunque el Reglamento de IA representa sin duda un paso adelante para abordar los riesgos emergentes, su efectividad para preservar los derechos de participación democrática dependerá de la concreción normativa ulterior, de la claridad en los mecanismos de supervisión y de un fortalecimiento real de la participación deliberativa.

#### c) El Reglamento sobre Transparencia y Segmentación de la Publicidad Política

Dentro del apartado de las normas vinculantes emanadas en el ámbito de la Unión Europea tenemos que referirnos necesariamente al Reglamento sobre Transparencia y Segmentación de la Publicidad política (TTPA, por su denominación en inglés), aplicable plenamente a partir del 10 de octubre de 2025<sup>17</sup>, el cual contiene una serie de normas sobre transparencia de los mensajes publicitarios de índole política y de obligaciones de diligencia debida para patrocinadores y proveedores, así como normas relativas al uso de técnicas de segmentación y amplificación. Su finalidad es, básicamente, armonizadora, buscando el refuerzo de la integridad de los procesos electorales, así como la lucha contra la desinformación y la prevención de interferencias externas.

Entre las principales obligaciones impuestas por el Reglamento están: (a) etiquetar claramente los anuncios políticos y proporcionar un «aviso de transparencia» con información sobre el patrocinador, el importe pagado, el evento electoral o legislativo al que están vinculados y las técnicas de segmentación empleadas; (b) restringir las técnicas de segmentación basadas en datos sensibles

17 Reglamento (UE) 2024/900 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de marzo de 2024, sobre transparencia y segmentación en la publicidad política.

(como opiniones políticas, etnia o salud) o dirigidas a menores de edad, y exigir que solo se usen datos personales con el consentimiento explícito del usuario; (c) prohibir la contratación de servicios de publicidad política por parte de actores de terceros países en los tres meses previos a elecciones o referendos; y (d) crear un repositorio europeo de anuncios políticos, con obligaciones de registro durante siete años y acceso a dichos datos por parte de autoridades, investigadores, periodistas y sociedad civil.

Este Reglamento significa, desde luego, un avance para la regulación de las campañas políticas digitales. Sin embargo, su alcance es todavía limitado en algunos aspectos. Por ejemplo, su definición de la publicidad política se queda corta porque solo incluye los mensajes emitidos por los actores políticos —partidos, candidatos y personas que ejercen cargos electos y cargos ejecutivos, y personas físicas o jurídicas que los representen— dejando fuera los mensajes emitidos por terceros, ya que las legislaciones nacionales son demasiado divergentes en este punto.

Sí que acierta más el Reglamento al ofrecer una definición del carácter político de la publicidad bastante amplia, incluyendo cualquier mensaje «que pueda influir en el resultado de unas elecciones o un referéndum, en el comportamiento electoral o en un proceso legislativo o reglamentario, a nivel de la Unión, nacional, regional o local, y esté diseñada para ello» (artículo 3(2)b), y también al abarcar no solo a la publicidad comercial propiamente dicha —aquella en la que hay un pago—, sino también la publicidad que tiene carácter organizado, incluyendo todas las actividades de «preparación, inserción, promoción, publicación, entrega o difusión, por cualquier medio, de un mensaje, normalmente prestada a cambio de una remuneración o mediante actividades internas o como parte de una campaña de publicidad política» (artículo 3(2)). A pesar de ello, la definición del reglamento ha recibido también algunas críticas por su excesiva vaguedad, pudiendo llegar a afectar a discursos de la sociedad civil y periodistas, lo que podría suponer riesgos para libertad de expresión (Giglio, 2023).

En cuanto las técnicas de difusión de los mensajes particularmente agresivas o invasivas, como la microsegmentación, el Reglamento europeo también muestra ciertas limitaciones (García Mahamut, 2023: 89-90)<sup>18</sup>, pues no va a impedir que estas técnicas se sigan utilizando masivamente en las campañas electorales. Ciertamente, no se permite el perfilado basado en datos sensibles, pero parece que los responsables del tratamiento podrán usar datos inferidos, extrayendo el perfilado de datos no sensibles, como el propio comportamiento en las plataformas. Por otra parte, la petición del consentimiento expreso tiene un alcance muy limitado como garantía, incluso aunque se diga expresamente que debe ofrecerse al

18 El alcance limitado de este reglamento ha sido incluso señalado por el Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD) que, en su comentario sobre la propuesta de reglamento adoptada por la Comisión Europea, instó al Parlamento y al Consejo a incorporar normas más estrictas reclamando la prohibición total de la microsegmentación con fines políticos.

interesado que no haya dado su consentimiento una alternativa equivalente para utilizar el servicio en línea sin recibir publicidad política.

En definitiva, el Reglamento TTPA representa, como el resto de instrumentos normativos analizados en esta sección, un indudable avance, aunque su eficacia se ve comprometida por varios factores, entre los cuales podemos destacar la ausencia de mecanismos de supervisión robustos y la mera exigencia de transparencia sin responsabilidad real, que puede llevar a una situación en la que las plataformas puedan cumplir las obligaciones impuestas de manera superficial sin rendir cuentas efectivas (Stephenson *et al.*, 2025). El hecho de que la aplicación del Reglamento dependa básicamente de que los propios anunciantes declaren sus anuncios como políticos, sin imponer obligaciones claras a plataformas o intermediarios para identificarlos, abre la puerta a que los actores malintencionados consigan esquivar la norma simplemente no declarando sus anuncios (Hortal Foronda y Antoniou, 2023). No obstante, una adecuada combinación de las obligaciones de la DSA y del Reglamento TTPA puede contribuir a incrementar la transparencia electoral y a proteger mejor los derechos de participación política.

De hecho, a pesar de las limitaciones de la regulación, las grandes plataformas han mostrado resistencias operativas y legales a su aplicación: Alphabet (matriz de Google) anunció en noviembre de 2024 el cese de su publicidad política en la UE, aduciendo inseguridad jurídica y problemas de viabilidad técnica, y Meta recientemente ha tomado una decisión similar, efectiva a partir de octubre de 2025. Estos movimientos ponen en evidencia una importante paradoja: el Reglamento TTPA busca proteger el proceso democrático de los riesgos del entorno digital y, de una parte, puede resultar insuficiente para lograrlo con eficacia, mientras que, de otra parte, la oposición de las grandes plataformas podría terminar limitando el acceso del público a información política relevante, devolviendo así el proceso de deliberación democrática.

#### 1.4. *La importancia de las iniciativas para fomentar la alfabetización digital y la información de calidad: El papel de la sociedad civil*

La protección de los derechos de participación política en la nueva realidad digital no puede depender únicamente de marcos normativos o mecanismos de supervisión. La experiencia demuestra que, sin una ciudadanía digitalmente competente y activamente implicada en los asuntos públicos, las medidas regulatorias pierden gran parte de su eficacia. Por ello, tanto las instituciones europeas como los Estados miembros y la sociedad civil han impulsado, en los últimos años, un amplio abanico de iniciativas destinadas a fortalecer la alfabetización digital, promover la participación cívica y garantizar un acceso amplio a información veraz y de calidad. En el presente apartado destacaremos algunas de ellas, sin entrar en el detalle, ya que este tipo de medidas exceden del enfoque jurídico de este artículo.

En materia de alfabetización digital y mediática, la Comisión Europea ha integrado este objetivo en programas como el *Plan de Acción de Educación Digital* (2021-2027)<sup>19</sup>, financiando proyectos educativos, materiales didácticos y talleres prácticos para dotar a la ciudadanía —especialmente a jóvenes, personas mayores y colectivos vulnerables— de las competencias necesarias para identificar desinformación, comprender el funcionamiento de los algoritmos y ejercer un uso crítico de las redes sociales. Específicamente, en lo que alfabetización mediática se refiere, la versión revisada de la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual (AVMSD)<sup>20</sup> obliga tanto a los Estados miembros como a las plataformas a promover competencias, ofrecer herramientas y sensibilizar a los usuarios, además de fomentar el intercambio de buenas prácticas mediante grupos de expertos y entidades como el Observatorio Europeo de Medios Digitales (EDMO).

En el plano de la participación cívica en el entorno digital, destacan proyectos como la Conferencia sobre el Futuro de Europa<sup>21</sup>, que, aunque de alcance temporal limitado, introdujo innovaciones metodológicas en la deliberación ciudadana apoyada en herramientas digitales seguras y accesibles. Asimismo, varias plataformas europeas de participación —por ejemplo, Futurium<sup>22</sup>— han servido de laboratorio para ensayar procesos abiertos de consulta y co-creación de políticas, reforzando la implicación ciudadana más allá de los periodos electorales.

En cuanto al fomento de la información de calidad, la UE ha impulsado redes de cooperación como el Observatorio Europeo de Medios Digitales (EDMO)<sup>23</sup>, que aglutina verificadores de hechos, académicos y medios de comunicación para detectar, analizar y contrarrestar la desinformación. También ha fomentado códigos éticos y estándares profesionales para periodistas, así como

19 Este plan fue adoptado en septiembre de 2020 en el marco de la respuesta al Covid 19, pero plantea medidas de más largo alcance destinadas a impulsar un ecosistema educativo digital robusto mediante infraestructuras, transformación institucional y contenidos educativos digitales, incluyendo la creación del Centro Europeo de Educación Digital para coordinar los distintos esfuerzos.

20 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.

21 La Conferencia sobre el Futuro de Europa fue un ejercicio democrático participativo (abril 2021-mayo 2022) en el que millones de ciudadanos europeos, mediante debates, paneles y una plataforma digital multilingüe, compartieron ideas y elaboraron 49 propuestas clave sobre el futuro de la UE, entregadas formalmente a las instituciones comunitarias el 9 de mayo de 2022 en Estrasburgo. Se puede acceder al sitio web archivado de la conferencia en <https://wayback.archive-it.org/12090/20230313162511/https://futureu.europa.eu/es/>

22 La plataforma Futurium de la Comisión Europea es un espacio digital abierto donde ciudadanos, comunidades y organizaciones de toda la UE pueden participar en debates sobre políticas, compartir ideas, votar o comentar (previa creación de cuenta con EU Login), y abordar temas de futuro en ámbitos como la innovación, el medio ambiente o la transformación digital. Accesible en: [https://futurium.ec.europa.eu/es?utm\\_source=chatgpt.com](https://futurium.ec.europa.eu/es?utm_source=chatgpt.com)

23 Lanzado en junio de 2020, está gestionado por un consorcio independiente liderado por el Instituto Universitario Europeo de Florencia e integrado por el Athens Technology Center (Grecia), la Universidad de Aarhus (Dinamarca) y la organización de verificación Pagella Politica (Italia).

subvenciones específicas para medios locales y comunitarios, esenciales para sostener el pluralismo informativo.

Obviamente, el papel de la sociedad civil resulta decisivo en este entramado. Organizaciones no gubernamentales, asociaciones profesionales y colectivos ciudadanos desempeñan funciones de vigilancia (*watchdog*), promueven campañas de sensibilización y actúan como puente entre la ciudadanía y las instituciones. Su labor no solo complementa las políticas públicas, sino que en muchos casos impulsa innovaciones normativas, al identificar problemas emergentes y proponer soluciones adaptadas a las realidades locales.

En conjunto, todas estas iniciativas apuntan a una concepción amplia de la gobernanza democrática digital, en la que la regulación desde arriba, desde las instituciones políticas, se combina con la capacitación ciudadana y la cooperación multisectorial. Fomentar una ciudadanía crítica, informada y activa no solo fortalece la democracia frente a amenazas como la desinformación o la manipulación electoral, sino que puede contribuir a que el potencial de las tecnologías digitales se traduzca de manera efectiva en una ampliación sustantiva de los derechos de participación política.

### 3. La contribución del Consejo de Europa

Junto al marco regulatorio de la Unión Europea, el Consejo de Europa, como organización internacional de cooperación regional, viene desempeñando desde hace años un papel muy significativo en la configuración de estándares democráticos aplicables a la esfera digital, a través de instrumentos internacionales vinculantes y de *soft law*. Entre los primeros, destacan el Convenio 108+, sobre protección de datos (1981-2018)<sup>24</sup>, y el Convenio Marco sobre Inteligencia Artificial (2024). En paralelo, el Consejo ha venido creando un amplio acervo de *soft law* —donde destacan las recomendaciones del Comité de Ministros y las directrices, informes y opiniones de la Comisión de Venecia, órgano consultivo del Consejo en materia constitucional.

#### 3.1. *El Convenio Marco del Consejo de Europa sobre Inteligencia Artificial, Derechos Humanos, Democracia y Estado de Derecho*

El Convenio Marco del Consejo de Europa sobre Inteligencia Artificial, Derechos Humanos, Democracia y Estado de Derecho, adoptado el 17 de mayo

<sup>24</sup> El Convenio n.º. 108 del Consejo de Europa, de 28 de enero de 1981, para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal fue el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante adoptado en el ámbito de la protección de datos. Su versión actualizada, el llamado «Convenio 108+», se adoptó en 2018.

de 2024<sup>25</sup>, establece un marco jurídico vinculante que abarca todo el ciclo de vida de los sistemas de inteligencia artificial (IA), con el objetivo de garantizar que su desarrollo y aplicación sean compatibles con los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho. Este tratado se centra en la protección de los derechos fundamentales, la promoción de la transparencia, la rendición de cuentas y la no discriminación, así como en la garantía de que los sistemas de IA no socaven la integridad de los procesos democráticos ni la participación ciudadana (Hernández Ramos, 2025). En particular, su artículo 5 establece medidas para proteger la integridad de los procesos democráticos, incluyendo el acceso equitativo a la información y la participación en el debate público, así como la formación libre de opiniones, tratando de prevenir usos antidemocráticos de la IA, como la manipulación de la opinión pública o la exclusión de ciertos grupos del proceso democrático.

Aunque el Convenio Marco representa sin duda un hito, su capacidad para proteger los derechos de participación democrática es bastante limitada. No hay que olvidar que se trata de un «convenio marco», es decir, con una vocación de estándar mínimo y un enfoque gradualista, que lo aproximan al *soft law*, aunque se trate de un tratado internacional. Es pues un instrumento insuficiente, a mi juicio, para afrontar los riesgos sistémicos para la deliberación pública y la integridad electoral en el corto plazo. Se ha destacado, por ejemplo, que deja un margen amplio a los Estados para aplicar sus obligaciones al sector privado (Babická y Giacomín, 2024), cuestión clave cuando se trata de la difusión de contenidos políticos y de la desinformación. Por otra parte, materias como la seguridad nacional y la defensa son excluidas de su ámbito de aplicación, siendo áreas altamente problemáticas donde se emplean técnicas de vigilancia, análisis de comportamiento de masas y operaciones de influencia con impactos democráticos. El propio artículo 5, al que nos hemos referido antes, no es sino una declaración de buenas intenciones que no llega ni siquiera a sugerir la eventual prohibición de prácticas de alto riesgo, como, por ejemplo, la microsegmentación política opaca o la manipulación generativa a gran escala, limitándose más adelante (art. 16.4) a pedir que cada Estado parte «evalúe la necesidad» de moratorias o vetos. Por último, el control del cumplimiento se hace básicamente a través de un mecanismo de informes y diálogo entre las partes, por lo que la efectividad real del convenio dependerá de la implementación que haga cada Estado y de la presión política entre los Estados (Chang, 2024).

Como ha señalado Hernández Ramos (2025), la relación entre el Convenio Marco del Consejo de Europa y el Reglamento de la UE es de complementariedad.

25 Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law. Abierto a la firma en septiembre de 2024, en la fecha de redacción de este trabajo había sido firmado por la UE, así como por Andorra, Georgia, Islandia, Liechtenstein, Moldavia, Montenegro, Noruega, Reino Unido, San Marino, Suiza y Ucrania. También ha sido firmado por países no europeos, como Canadá, Estados Unidos, Israel y Japón.

Desde este punto de vista, Europa avanza hacia un modelo regulatorio integral en el que el Reglamento asegura regulación técnica, directa y eficaz, mientras que el Convenio Marco refuerza los fundamentos éticos y valores democráticos.

### 3.2. *Los documentos de soft law*

El Consejo de Europa es una organización internacional muy valorada por sus documentos de *soft law* que, si bien carecen de fuerza jurídica obligatoria, ejercen una influencia sustancial en las legislaciones nacionales y en las políticas públicas europeas. Su valor radica en la flexibilidad para abordar con rapidez fenómenos emergentes y en la capacidad para generar consensos normativos que posteriormente pueden incorporarse al *hard law*. Citaremos, en primer lugar, algunas recomendaciones del Comité de Ministros para detenernos, a continuación, en las aportaciones de la Comisión de Venecia.

#### a) Recomendaciones del Comité de Ministros

El primer documento en el que se abordan las oportunidades y los riesgos del entorno digital para los derechos de participación democrática fue Recomendación CM/Rec(2009)1, sobre e-democracia. Este documento constituyó el primer intento sistemático para trasladar los principios de la democracia y de los derechos fundamentales al entorno digital, promoviendo la información, la deliberación y la e-participación como complemento —no como sustituto— de los mecanismos representativos analógicos.

Años más tarde, la Recomendación CM/Rec(2018)2, sobre el papel y las responsabilidades de los intermediarios de internet, desplazó el foco hacia la gobernanza de las plataformas, precisando deberes estatales (transparencia, debido proceso, recursos efectivos) y contribuyendo a modificar la visión sobre el papel de los intermediarios, poniendo en evidencia que dicho papel va mucho más allá de la simple función de albergar contenido ajenos, ya que pueden moderar y jerarquizar dichos contenidos, realizando esta función en ocasiones a través de herramientas automáticas de procesamiento de datos personales y, de este forma, pueden ejercer un control sobre el acceso de los usuarios a la información muy similar al que ejercen los medios de comunicación tradicionales. En definitiva, pueden desarrollar funciones que se asemejan a las de los editores (*publishers*) o que abre la puerta a una mayor exigencia de responsabilidad. Es este un documento muy relevante, pues puso las bases de reformas legislativas posteriores en las que se ha ido erosionando cada vez más el principio de la irresponsabilidad de las plataformas.

Otro documento importante es la Recomendación CM/Rec(2020)1, sobre el impacto en los derechos humanos de los sistemas algorítmicos. En ella, se prevén

evaluaciones de impacto, trazabilidad y supervisión en el ciclo de vida de estos sistemas, incluyendo su uso gubernamental y por actores privados con efectos públicos. Su enfoque preventivo de evaluación de riesgos puso las bases para regulaciones posteriores, como, por ejemplo, la DSA y el Reglamento sobre IA de la Unión Europea.

Por último, podemos citar también la Recomendación CM/Rec(2022)16, sobre la lucha contra el discurso de odio, la cual se centra explícitamente en discurso del odio online, ofreciendo una serie de conceptos muy útiles que pueden ser utilizados en la elaboración de políticas públicas —incluida la respuesta penal— y en el planteamiento de litigios estratégicos. En este sentido, es un documento que va en el sentido de promover una participación política igualitaria sin regular excesivamente el debate público.

#### b) Aportaciones de la Comisión de Venecia

La Comisión de Venecia, como órgano consultivo en materia constitucional, ha emitido en los últimos años opiniones particulares y directrices e informes generales sobre la integridad de los procesos de participación democrática en el entorno digital.

Una primera aproximación general al tema se produjo en 2019 con el *Informe conjunto sobre tecnologías digitales y elecciones*<sup>26</sup> en el que se abordaron los principales riesgos que las tecnologías digitales plantean para los procesos electorales, como la desinformación, la publicidad política opaca, la seguridad de infraestructuras, o los problemas ligados al tratamiento de datos, y se propusieron algunas soluciones acordes con el acervo europeo en materia electoral. Se trató de un buen diagnóstico comparado que ofreció criterios operativos para las autoridades electorales y los órganos judiciales, con un enfoque basado en los principios generales, como el de igualdad de oportunidades, el de libertad del voto, o el de transparencia, sin dejar de lado la protección de la libertad de expresión como auténtico pilar de nuestros sistemas democráticos. En este sentido, advertía que «la responsabilidad positiva del Estado para evitar la injerencia indebida por parte de terceros no debe conducir a una intervención indebida del propio Estado que puede llegar a socavar los mismos derechos que pretende proteger»<sup>27</sup>.

En 2020, la Comisión de Venecia da un paso más adoptando un estudio titulado *Principios para un uso conforme con los derechos fundamentales de las tecnologías*

26 Joint Report of the Venice Commission and of the Directorate of Information Society and Action against Crime of the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI), on Digital Technologies and Elections (CDL-AD(2019)016), adopted by the Venice Commission at its 119th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2019).

27 Ibidem, párrafo 136.



*digitales en los procesos electorales*<sup>28</sup>. Partiendo del reconocimiento de las oportunidades y los riesgos de la digitalización, se ponen sobre la mesa problemas como la manipulación de las informaciones, la desinformación coordinada, la vigilancia masiva, la explotación de datos personales con fines electorales y la concentración de poder en un puñado de empresas tecnológicas. Ante estos problemas, la Comisión demuestra una cierta firmeza, proponiendo que las compañías tecnológicas asuman responsabilidades para garantizar la veracidad mínima de los contenidos y la transparencia de la publicidad política. También advierte que la solución no puede dejarse solo en manos de la autorregulación privada y, por ello, recomienda combinar códigos de conducta, mecanismos de supervisión independientes y regulación nacional e internacional. Esta postura firme frente a los abusos de las grandes plataformas privadas no contradice la defensa que la Comisión ha hecho en diversas ocasiones del libre acceso a internet y de la libertad de los medios digitales frente a los gobiernos (Pinelli, 2022: 300). La clave está en alcanzar un equilibrio adecuado entre la defensa de la libertad de expresión y la protección de la ciudadanía frente a las noticias falsas, la manipulación de las informaciones y las amenazas a la privacidad.

No podemos terminar esta sección sin hacer referencia a la *Declaración interpretativa del código de buenas prácticas electorales en lo relativo a tecnologías digitales e inteligencia artificial*<sup>29</sup>. Esta declaración —entre cuyos redactores se encuentra Rafael Rubio Núñez, anterior miembro suplente por España— pretende actualizar los contenidos del Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral (2002)<sup>30</sup>, que es el gran texto de referencia de *soft law* en la materia, recogiendo las ideas que ya se habían abordado en los documentos anteriormente citados, junto con reflexiones nuevas suscitadas por los desarrollos recientes de la inteligencia artificial.

La declaración empieza refiriéndose al apartado I.3.2 del Código sobre la libertad de los votantes para formarse una opinión, ya que esta cuestión se ve particularmente afectada por el uso de las tecnologías digitales y la inteligencia artificial en los procesos electorales. Debido a la prevalencia de los desórdenes informativos de origen digital y a la plétora de información disponible en línea, los votantes no sólo ven obstaculizada su capacidad para formarse una opinión sobre los candidatos y las alternativas electorales, sino que a veces también son inducidos a error sobre el registro, los procedimientos de votación o incluso la integridad de los resultados electorales.

28 Study – Principles for a fundamental rights-compliant use of digital technologies in electoral processes (CDL-AD(2020)037), adopted by the Venice Commission at its 125th Plenary Session (online, 11-12 December 2020).

29 Interpretative declaration of the Code of good practice in electoral matters as concerns digital technologies and artificial intelligence (CDL-AD(2024)044), adopted by the Venice Commission at its 141st Plenary Session (Venice, 6-7 December 2024).

30 CDL-AD(2002)023rev.

En una segunda parte, la declaración propone además ampliar el ámbito de aplicación de los lineamientos contenidos en el apartado I.2.3 sobre igualdad de oportunidades, ya que esta directriz se solapa en parte con la libertad de los votantes para formarse una opinión. En esta parte se hace referencia al acceso de los competidores electorales a los servicios de internet, garantizando un acceso mínimo a servicios prestados por intermediarios de internet y asegurando que la publicidad electoral online sea transparente respecto a la identidad del sujeto que lo apoya y la técnica utilizada. Igualmente, en este punto serán aplicables normas de transparencia en la financiación pudiéndose prohibirse a partidos y candidatos hacer campañas anónimas.

Además, en la tercera parte, se ofrece una interpretación exhaustiva de las obligaciones positivas de las autoridades públicas y la corresponsabilidad de los actores privados en relación con ambas directrices. En este punto se aboga por una actitud proactiva para evitar la desinformación electoral que pueda minar el proceso electoral, garantizar la integridad electoral, asegurar la responsabilidad por decisiones adoptadas por sistemas de inteligencia artificial, formar a los ciudadanos en el uso de tecnologías digitales, y asegurar la cooperación con los intermediarios de internet y otros actores privados.

En la cuarta parte se subraya la importancia de respetar los derechos fundamentales como requisito previo para la aplicación efectiva de los principios del Código. Se recuerda así que la obligación estatal de evitar interferencias indebidas en el proceso electoral no puede justificar una restricción de derechos especialmente en materia de libertad de expresión y libertad de los medios de comunicación, que deberán estar previstas legalmente, ser necesarias, en persecución de interés públicos y con respeto al principio de proporcionalidad.

Por último, en la quinta parte, la declaración desarrolla las disposiciones que rigen el uso de las tecnologías digitales por parte de los organismos de gestión electoral. Como es obvio, la declaración interpretativa no cierra la puerta a tal uso, pero aboga por un uso seguro, confiable y transparente con pleno respeto a los principios de autonomía individual, privacidad, igualdad y no discriminación.

#### IV. CONCLUSIONES

1. La digitalización de los procesos de participación democrática es un hecho irreversible que supone oportunidades para reforzar los derechos de la ciudadanía y, al mismo tiempo, riesgos como la perpetuación de la desigualdad, la erosión de la privacidad, la manipulación algorítmica de la información o la vulnerabilidad de los procesos electorales. Por ello, al abordar el encaje jurídico de las innovaciones tecnológicas, hay que tener en cuenta que lo que está en juego no es solo la modernización de los procedimientos, sino la efectividad de los derechos fundamentales de participación y la solidez misma del Estado democrático de Derecho.

2. La igualdad digital constituye una extensión del principio democrático de igualdad. Sin políticas públicas que eliminen brechas de acceso, de uso y de competencias, la participación digital corre el riesgo de profundizar exclusiones estructurales, reforzando sesgos de clase, género, edad o discapacidad en lugar de superarlos.
3. La confianza pública es el núcleo de toda innovación electoral digital. Sistemas como el voto electrónico o la verificación biométrica solo podrán legitimar los procesos si son transparentes, auditables, comprensibles y supervisados de manera independiente, garantizando además que no sustituyen, sino que refuerzan los principios de libertad, igualdad y secreto del sufragio.
4. La amenaza de la manipulación algorítmica y de los desórdenes informativos exige un abordaje multinivel. La desinformación, la microsegmentación y el uso de IA generativa no solo distorsionan la deliberación pública, sino que erosionan la confianza en las instituciones y alimentan dinámicas de polarización. Sin espacios comunes de información fiable, el derecho a participar en condiciones de libertad queda debilitado.
5. Ante los riesgos expuestos, la respuesta europea configura hoy un modelo regulador híbrido: normas de *hard law* (DSA, DMA, AI Act, TTPA), se complementan y enriquecen con el *soft law* del Consejo de Europa. Este marco, aunque ambicioso, solo será eficaz si se aplica con coherencia y se dota de mecanismos de implementación más robustos, que no dependan de la voluntad política de los actores institucionales.
6. La educación cívica y la alfabetización digital son pilares inseparables de la protección jurídica. Una ciudadanía crítica, informada y capaz de comprender el ecosistema digital es la mejor garantía frente a la manipulación y constituye una condición previa para un ejercicio pleno y consciente de los derechos de participación democrática. En ese mismo sentido, es preciso reconocer el papel la sociedad civil como vigilante, mediadora y generadora de iniciativas de regulación, de modo que no quede en manos exclusivas de los Estados ni de las grandes corporaciones definir las reglas del espacio público digital.
7. La gobernanza democrática digital requiere el máximo dinamismo en la regulación. La rapidez de la innovación tecnológica —lo estamos viendo con los recientes desarrollos de la IA— no puede dejar al Derecho en permanente riesgo de obsolescencia. La regulación, por tanto, debe ser proactiva, flexible y capaz de anticiparse a los riesgos emergentes, desde la explotación de vulnerabilidades psicológicas hasta el uso de IA en campañas electorales.
8. En definitiva, la efectividad de los derechos de participación democrática en el entorno digital dependerá de la capacidad de la tecnología para ampliar y no restringir las libertades. Cualquier innovación que conlleve una reducción del pluralismo, de la inclusión o de la autonomía ciudadana supondrá a la larga una erosión de la confianza pública y, con ello, de la propia legitimidad democrática.

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Aguirre Sala, J.F. (2019). «Democracia líquida: la opción de las TIC para incorporar la participación ciudadana en instituciones representativas». *Athenea Digital: revista de pensamiento e investigación social*, 19(2).
- Alegre Martínez, M.A. (2024). «El impacto social de las brechas digitales». *Lex Social: Revista de Derechos Sociales* 14 (2), 1-38.
- Álvarez Robles, T. (2024). *El derecho de acceso a internet: Especial referencia al constitucionalismo español*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Babická, K.; Giacomini, C. (2024). «Understanding the Scope of the Council of Europe Framework Convention on AI». *Opinio Iuris* (05/11/2024).
- Barrio Andrés, M. (2024). «La regulación de la desinformación en el derecho digital europeo». *ARI* (Real Instituto Elcano) 149/2024.
- Bradford, A. (2012). «The Brussels Effect», *Northwestern University Law Review*, 107-1, 1-68.
- Calvo Cabezas, P. (2020). «Democracia aumentada: un ecosistema ciberético para una participación política basada en algoritmos». *Ápeiron: Estudios de Filosofía* 12, 129-141.
- Casero-Ripollés, A.; Tuñón, J.; Bouza-García, I. (2023). «The European approach to online disinformation: geopolitical and regulatory dissonance». *Humanities and Social Sciences Communications* 10, 657.
- Castells, M. (2012). *Redes de indignación y esperanza: Los movimientos sociales en la era de Internet*. Madrid: Alianza Editorial.
- Chadwick, a. (2017). *The Hybrid Media System: Politics and Power* (2.<sup>a</sup> edición). Oxford University Press.
- Chang, Ch. (2024). «The First Global AI Treaty: Analyzing the Framework Convention on Artificial Intelligence and the EU AI Act». *University of Illinois Law Review Online* 86.
- Corredoira, 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», 267-294. En Serrano Maíllo, I. y Corredoira, L. (eds.), *Democracia y Desinformación: Nuevas formas de polarización, discursos de odio y campañas en redes. Respuestas regulatorias de Europa y América Latina*. Madrid: Dykinson.
- Dahlgren, P. (2005). «The Internet, Public Spheres, and Political Communication: Dispersion and Deliberation». *Political Communication* 22, 147-162.
- Del Molino, S. (2024). «Contra el anonimato en las redes». *El País*, 28/08/2024.
- Díaz, J.; Hincapié Oliveros, S. A.; y Molina, J. E. (2024). «Voto electrónico como una alternativa al proceso de votación tradicional: Una revisión de literatura». *Cuaderno Activa* 15(1).
- Espaliú Berdud, C. (2015). «La relevancia de los medios digitales en la Iniciativa Ciudadana Europea». *IDP: Revista de Internet, Derecho y Política* 21, 1-10.
- Franks, M.A. (2021). «Beyond the Public Square: Imagining Digital Democracy». *Yale Law Journal Forum* 131.
- Freeman, J.; Quirke, S. (2013). «Understanding E-Democracy Government-Led Initiatives for Democratic Reform». *JeDEM: EJournal of EDemocracy and Open Government* 5(2), 141-154.

- Frey, V.; Baldassarri, D.S.; Billari, F.C. (2024). «Bridging the Digital Divide Narrows the Participation Gap: Evidence from a Quasi-Natural Experiment». *Sociological Science* 11, 214-232.
- Galindo Vácha, J.C. (2024). «La democracia digital». *Universitas* 73.
- Gallardo Paúls, B. y Enguix Oliver, S. (2016). *Pseudopolítica: el discurso político en las redes sociales*. Valencia: Universidad de Valencia.
- García Guitián, E. (2016). «Democracia digital. Discursos sobre participación ciudadana y TIC». *Revista de Estudios Políticos* 173, 169-193.
- García Guitián, E.; Bouza, L.; Haapala, T. (2024). «What is the EU's vision of democracy in the post-truth scenario? a conceptual analysis of the institutional narratives of the public sphere in the 'Democracy Action Plan'». *Javnost - The Public*, 31(3), 364-381.
- García Mahamut, R. (2024). «Elecciones, protección de datos y transparencia en la publicidad política: la apuesta normativa de la UE y sus efectos en el ordenamiento español». *Revista Española de la Transparencia* 17, 75-105.
- Gascón, D. (2024). «Por el derecho al anonimato». *El País*, 29/08/2024.
- Giglio, F. (2023). «The proposed EU regulation on political advertising. Reconciling fundamental rights safeguards with the objective to tackle disinformation». *Blog KU Leuven*, Centre for IT and IP Law.
- Gilliard, C. (2016). «Digital redlining and privacy with Chris Gilliard». Teaching in HigherEd Podcast.
- Held, D. (2007). *Modelos de Democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Hernández Ramos, M. (2024). «El marco jurídico regulatorio europeo de la inteligencia artificial. La relación de complementariedad entre el Reglamento de la UE y la convención marco del Consejo de Europa». *Revista Española de Derecho Europeo* 92, 9-41.
- Hoffmann, Ch.P. (2014). «A Digital Divide in Political Participation: Exploring Antecedents and Effects of Online Political Participation». 64th Annual Conference of the International Communication Association (ICA).
- Hoffmann, Ch.P.; Lutz, Ch. (2021). «Digital Divides in Political Participation: The Mediating Role of Social Media Self-Efficacy and Privacy Concerns». *Policy and Internet* 13(1), 6-29.
- Hortal Foronda, F.; Antoniou, E. (2023). *How to implement the DSA so that the Political Advertising Regulation works in practice?* European Partnership for Democracy.
- Jacobsen, K.L. (2020). «Biometric Voter Registration: A New Modality of Democracy Assistance?». *Cooperation and Conflict* 55(1) 127-48.
- Kaye, B; Chen, Ch. (2025). «The influencer election that wasn't: amid Trump trauma, Australian voters logged off». Reuters 05/05/2025.
- Lévy, P. (2004). *Ciberdemocracia: Ensayo sobre filosofía política*. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya.
- Magnani, C. (2019). «Libertà d'informazione online e fake news: vera emergenza? Appunti sul contrasto alla disinformazione tra legislatori statali e politiche europee». *Forum di Quaderni Costituzionali Rassegna* 4.
- Medina Romero, M.Á. y Ochoa Figueroa, R. (2025). «Innovación Tecnológica y Democracia: Soluciones Descentralizadas y Seguras para Fortalecer la Integridad de las Elecciones». *Sapiens International Multidisciplinary Journal* 2(1), 156-172.

- Mikhaylovskaya, A. (2024). «Enhancing Deliberation with Digital Democratic Innovations». *Philosophy & Technology* 37(1).
- Montilla Martos, J.A. (2023). «Inteligencia artificial y derechos de participación política». *De lege ferenda. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada* 1, 34-55.
- Nisbet, E.C; Mortenson, C.; Li, Q. (2021). «The presumed influence of election misinformation on others reduces our own satisfaction with democracy». *Harvard Kennedy School Misinformation Review* 1(7).
- Ohize, H.O.; Onumanyi, A.J.; Umar, B.U.; *et al.* (2025). «Blockchain for securing electronic voting systems: a survey of architectures, trends, solutions, and challenges». *Cluster Computing* 28: 132.
- Pastor, J. (2025). «El giro de la UE hacia la no-regulación en IA: cómo la conversación se está moviendo para recuperar el terreno perdido». *Xataka*, 12 de febrero de 2025.
- Pinelli, C. (2022). «The role of the Venice Commission in democracy oversight through the Internet». *Media Laws, Rivista di diritto dei media* 2022(2), 295-301.
- Presno Linera, M.Á. (2023). «La propuesta de 'Ley de Inteligencia Artificial' Europea». *Revista de las Cortes Generales* 116, 81-133.
- Rubio Núñez, R.; Franco Alvim, F.; De Andrade Monteiro, V. (2024). *Inteligencia artificial y campañas electorales algorítmicas: disfunciones informativas y amenazas sistemáticas de la nueva comunicación política*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Serra Cristóbal, R. (2024). «Control de la desinformación en Europa a la luz de la Ley de Servicios Digitales de la UE (DSA)». *Derecho Digital e Innovación* 19.
- Sintomer, Y.; Herzberg, C.; Röcke, A. (2008). «Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges». *International Journal of Urban and Regional Research* 32(1), 164-178.
- Stephenson, R.; Rinceanu, J.; Bovermann, M.A. (2025). «Regulating Political Advertising in the EU: Transparency Without Accountability». *Eucrim* 20(1), 90-97.
- Tudela Aranda, J. (2023). «Gobierno, Parlamento, Democracia e inteligencia artificial». *Teoría y Realidad Constitucional* 52, 303-333.
- Unver, M.B. (2024). «AI governance: Compromising democracy or democratising AI?». Preprint.
- Vestri, G. (2015). «¿La democracia líquida como alternativa a la política clásica? Un estudio contextual». *Revista Estudios de Deusto* 63(1), 403-422.
- Zuboff, S. (2019). *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*. New York; Public Affairs.

\*\*\*

TITLE: *Political Participation Rights in the New Digital Reality: A European Perspective*

ABSTRACT: *This paper examines the impact of digitalization on the exercise of political participation rights, addressing both the risks and opportunities it generates in shaping the democratic public sphere. The expansion of digital technologies has fostered new forms of debate and citizen mobilization, but it has also heightened threats such as disinformation, algorithmic manipulation, microtargeting, and exclusion resulting from the digital divide. In this context, the need to guarantee digital equality as a condition for effective access to participation is emphasized, as well as the importance of strengthening the transparency of algorithmic*

*systems that influence public deliberation. The analysis focuses on the European response, both in terms of EU regulation and the contribution of the Council of Europe, advocating for a hybrid regulatory model capable of combining hard law and soft law instruments with the active role of civil society and digital literacy initiatives, in order to ensure that technology serves the strengthening of democracy and the effective protection of political participation rights.*

**RESUMEN:** *El presente trabajo examina el impacto de la digitalización en el ejercicio de los derechos de participación política, atendiendo a los riesgos y oportunidades que genera en la configuración del espacio público democrático. La expansión de las tecnologías digitales ha potenciado nuevas formas de debate y movilización ciudadana, pero también ha acentuado amenazas como la desinformación, la manipulación algorítmica, la microsegmentación y la exclusión derivada de la brecha digital. En este contexto, se subraya la necesidad de garantizar la igualdad digital como condición para el acceso efectivo a la participación, así como de reforzar la transparencia de los sistemas algorítmicos que inciden en la deliberación pública. El análisis se centra en la respuesta europea, tanto en la regulación de la UE, como en la aportación del Consejo de Europa, defendiendo un modelo regulador híbrido, capaz de conjugar instrumentos de hard law y soft law, junto con el papel activo de la sociedad civil y las iniciativas de alfabetización digital, con el fin de asegurar que la tecnología sirva al fortalecimiento de la democracia y a la protección efectiva de los derechos de participación política.*

**PALABRAS CLAVE:** *Derechos de participación política, democracia digital, inteligencia artificial, desinformación, regulación europea*

**KEY WORDS:** *Political participation rights, digital democracy, artificial intelligence, disinformation, European regulation*

FECHA DE RECEPCIÓN: 26.08.2025

FECHA DE ACEPTACIÓN: 29.09.2025

**CÓMO CITAR / CITATION:** *Sánchez Muñoz, O.. (2025). Los derechos de participación política en la nueva realidad digital: una visión europea. Teoría y Realidad Constitucional, 56, 257-287.*

