

RETOS CONSTITUCIONALES DE LA DEMOCRACIA DIGITAL

Leyre Burguera Ameave
Profesora de Derecho Constitucional
Universidad Nacional de Educación a Distancia

29 de septiembre de 2025

Reconocimientos

Cátedra Gobernanza y Regulación en la Era Digital. Proyecto 101127331 *GovReDig*.
Financiado por la UE. Las opiniones no reflejan necesariamente los de la Unión Europea o los de la Agencia Ejecutiva Europea de Educación y Cultura (EACEA). Ni la Unión Europea, ni la EACEA pueden ser considerados responsables de ellos

GovReDig



**Financiado por
la Unión Europea**

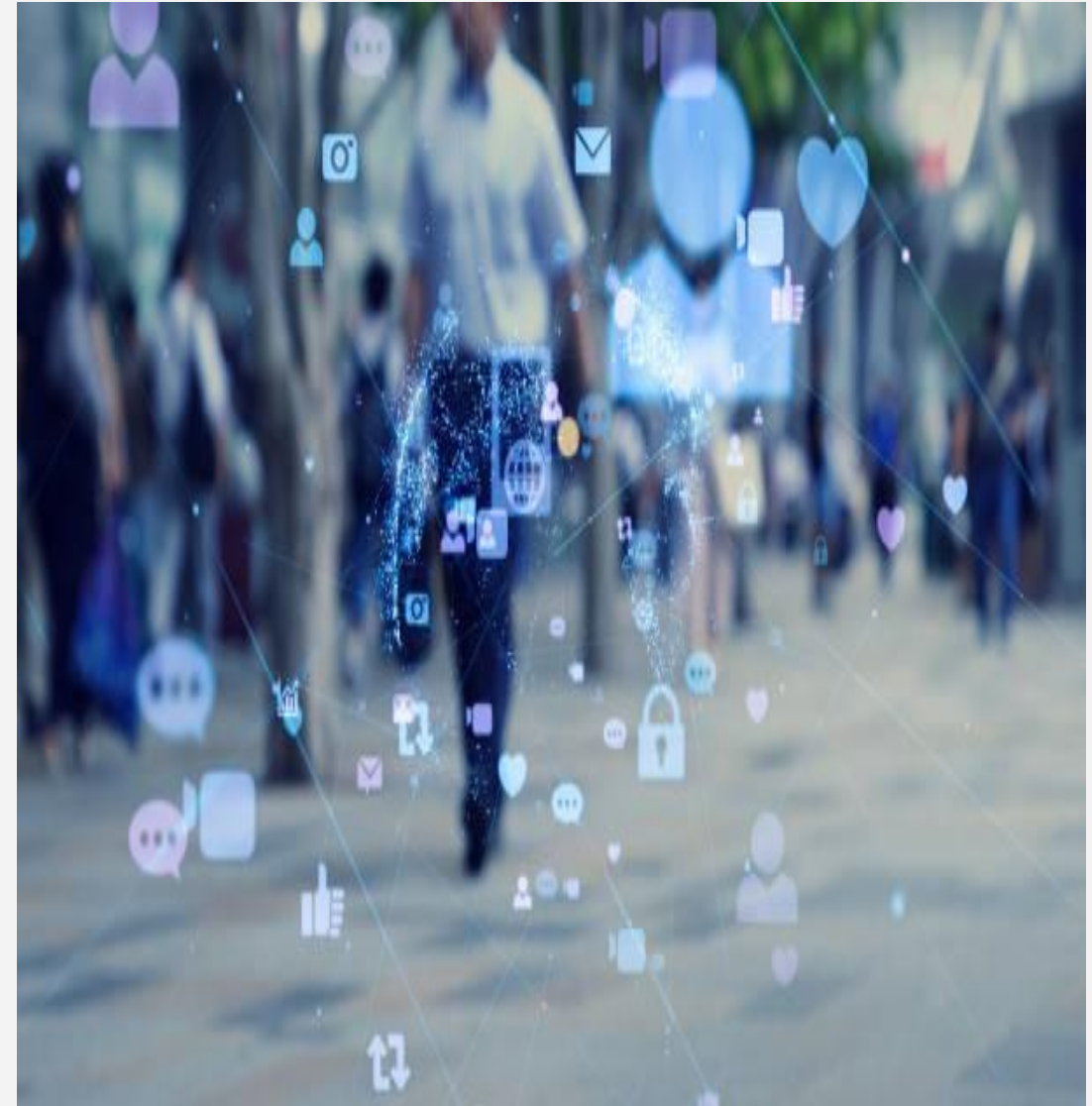
ÍNDICE

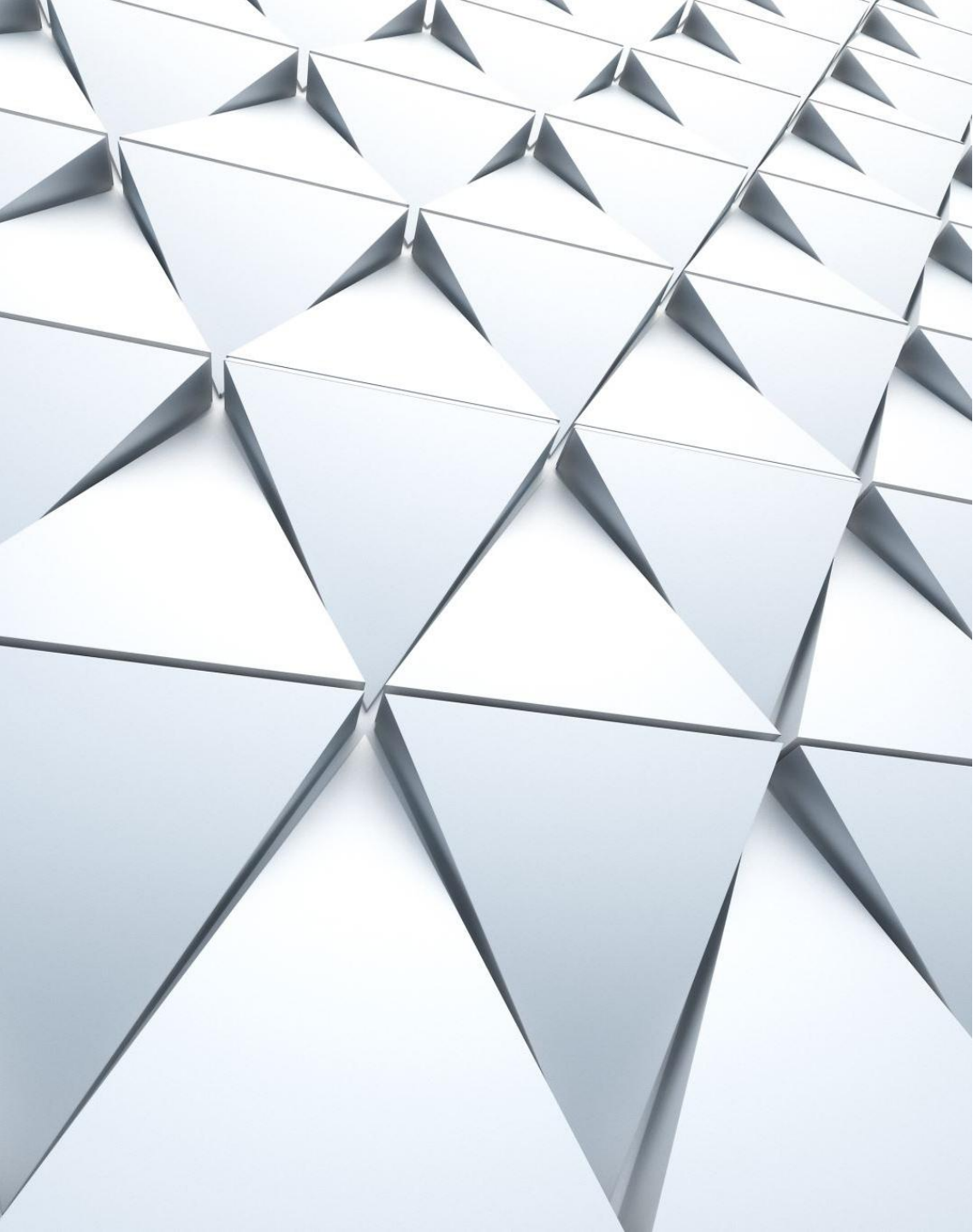
1. INTRODUCCIÓN-CONTEXTO DIGITAL
2. AFECTACIÓN Y PROTECCIÓN A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES
3. PROCESOS ELECTORALES: INTEGRIDAD Y CIBERSEGURIDAD
4. SOBERANÍA DIGITAL
5. GOBERNANZA DE LA IA
6. IDEAS CONCLUSIVAS

1. INTRODUCCIÓN/CONTEXTO



En resumen: La Democracia Digital busca fortalecer la democracia tradicional usando la tecnología para hacerla más participativa, transparente. Inclusiva y eficiente, pero enfrenta retos ligados a la seguridad, la desinformación y la equidad en el acceso.





Desafíos

Brecha digital
(desigualdad de
acceso)

Desinformación
y fake news

Manipulación
algorítmica

Vigilancia
estatal o
privada

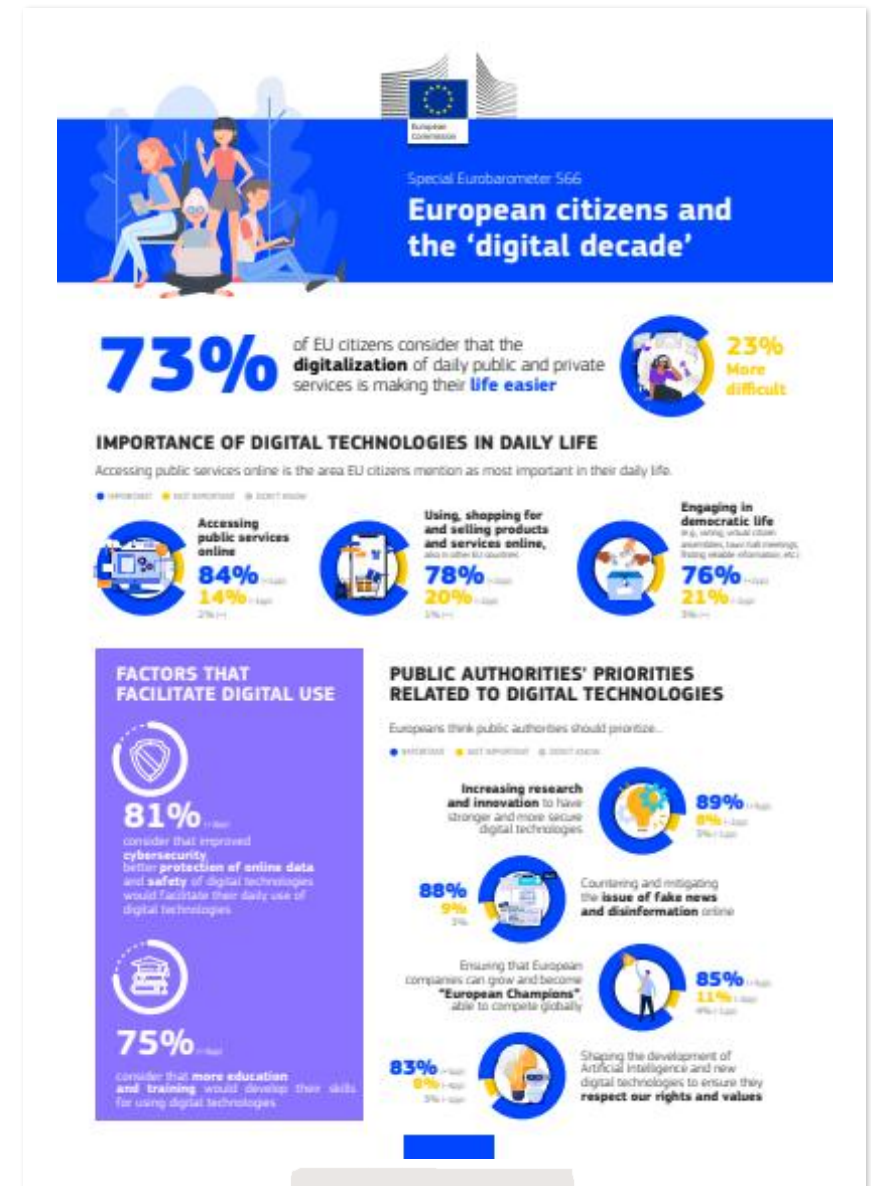
Ciberseguridad
y privacidad

Prioridades políticas para las tecnologías digitales

-Garantizar que las personas reciban el apoyo humano adecuado para acompañar la transformación que traen las tecnologías digitales (89 %) e incrementar la investigación y la innovación para desarrollar tecnologías digitales más seguras y robustas (89 %) se consideran las principales prioridades de las autoridades públicas.

-Combatir y mitigar el problema de las noticias falsas (un nuevo elemento en este estudio) ocupa el segundo lugar, con un 88 % .

Fuente: Eurobarómetro: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-decade-2025-special-eurobarometer>





4. Aumento de las noticias falsas

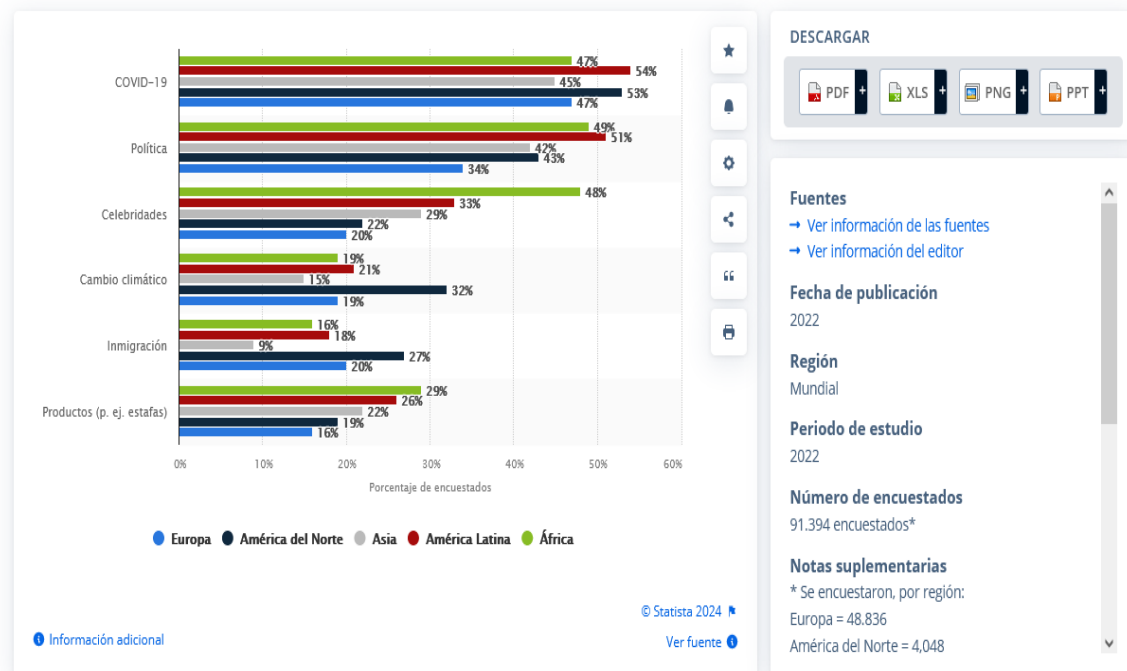
Para 2022, la mayoría de las personas en economías maduras consumirán más información falsa que información verdadera. Con una cantidad cada vez mayor de noticias falsas, las empresas deben monitorear de cerca lo que se dice sobre su marca y el contexto en el que se dice. Las marcas necesitarán cultivar un patrón de comportamiento y valores que reduzcan la capacidad de otros para socavar la marca.

Fuente: <https://www.gartner.com/en>

DESINFORMACIÓN



Porcentaje de población que vio información falsa o engañosa sobre temas seleccionadas a nivel mundial en 2022, por región



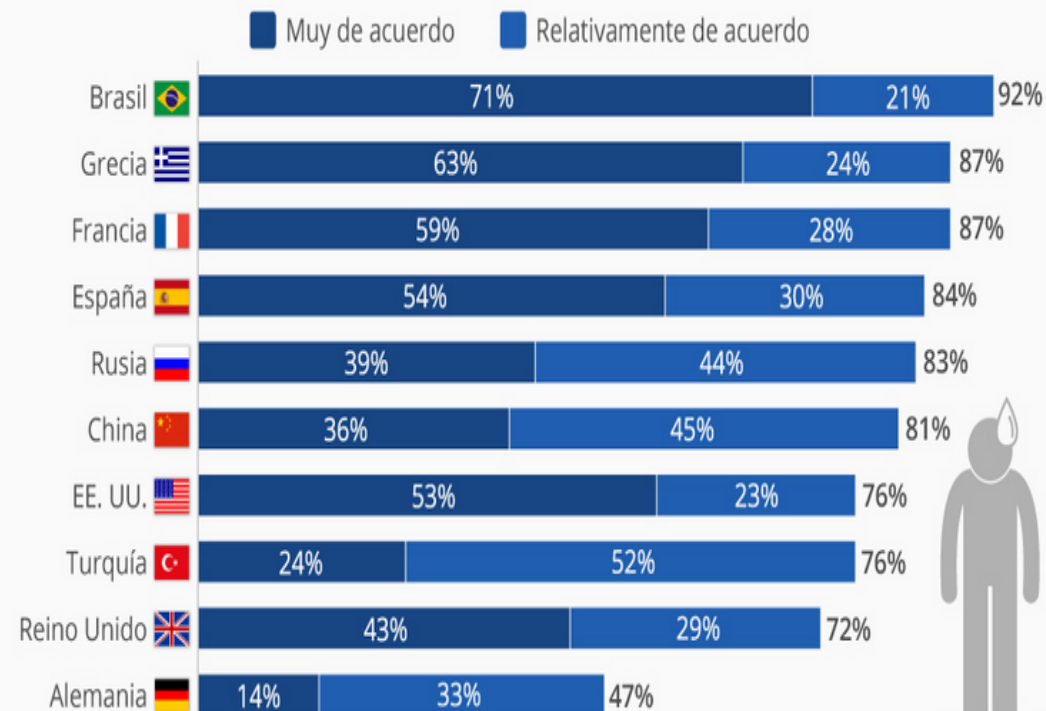
Tasa de penetración de las noticias falsas o engañosas por región y temática en 2022

Publicado por [Abigail Orús](#), 28 nov 2022

Según una encuesta realizada en 2022, la temática sobre la que la población vio más noticias falsas o engañosas fue la COVID-19, especialmente en Norteamérica y América Latina, donde la tasa de penetración de estas se aproximó al 55%. En el extremo contrario se sitúa la inmigración. De hecho, en Asia menos del 10% de los participantes en el estudio afirmó haber observado *fake news* sobre este asunto.

¿Te preocupan las 'fake news'?

"Me preocupa la distinción entre lo verdadero y falso en Internet"



Encuesta a usuarios de Internet con una edad mayor o igual a 18 años realizada del 13 de enero al 27 de abril de 2017.

* Traducción del inglés: "I am worried about what is real and what is fake on the Internet"

Fuente: BBC World Service/GlobeScan

EL TÉRMINO MÁS USADO

‘Fake news’, la palabra del año según el Diccionario Oxford

- A lo largo de estos doce meses, el uso de este vocablo ha aumentado notablemente, en parte, gracias a Donald Trump



Las noticias periodísticas se basan en los hechos, a diferencia de las noticias falsas (keport / Getty Images/iStockphoto)

El adjetivo "tóxico" es la palabra del año 2018 para el Diccionario Oxford.

De acuerdo a la Real Academia Española, su definición es: "Que contiene un veneno o produce envenenamiento".

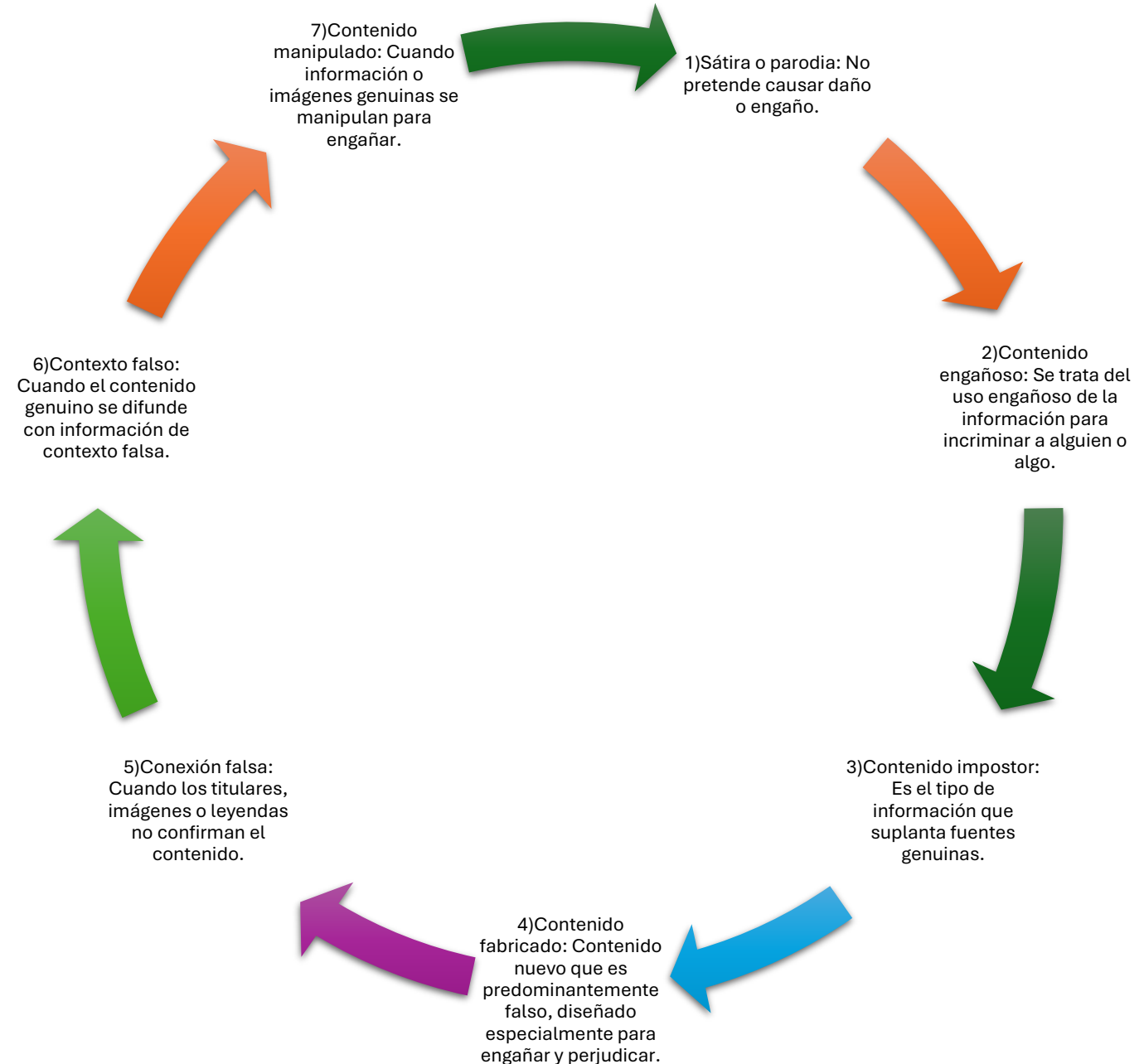
Pero Oxford no la eligió por su significado.

La elección "se evalúa para reflejar el **ethos**, el estado de ánimo o las preocupaciones del año que termina y que tiene potencial a largo plazo de convertirse en un término con significado cultural", se lee en el comunicado emitido por la organización a propósito del anuncio.

La organización First Draft ha diferenciado siete tipos de contenido erróneo que puede circular:

Y Establece ocho “P”, motivos que ayudan a explicarlo:

- 1) Periodismo deficiente
- 2) Parodia
- 3) Provocación
- 4) Pasión
- 5) Partidismo
- 6) Provecho
- 7) Poder o influencia política
- 8) Propaganda



DESINFORMACIÓN

Wardle y Derakhshan (2017), en su informe para el Consejo de Europa, en lugar de fake news se refieren a **desórdenes informativos** y los dividen en tres categorías: desinformación (disinformation), información errónea (misinformation), e información maliciosa (malinformation).

Para ellos el término desinformación se refiere a la «información falsa y creada deliberadamente para dañar a una persona, grupo social, organización o país». La información errónea es información falsa pero no creada con la intención de causar daño y la información maliciosa es real, pero se comparte con la intención de perjudicar a una persona, organización o país.

Desinformación: «información verificablemente falsa o engañosa que se crea, presenta y divulga con fines lucrativos o para inducir a error deliberadamente a la población, y que puede causar un perjuicio público».

El daño público incluye amenazas a los procesos democráticos, así como a bienes públicos como la salud, el medio ambiente o la seguridad de los ciudadanos. La desinformación no incluye errores involuntarios, sátira y parodia, o las noticias o comentarios claramente identificados como partidistas.

Short-term vs Long-term Comparison: Global (All)

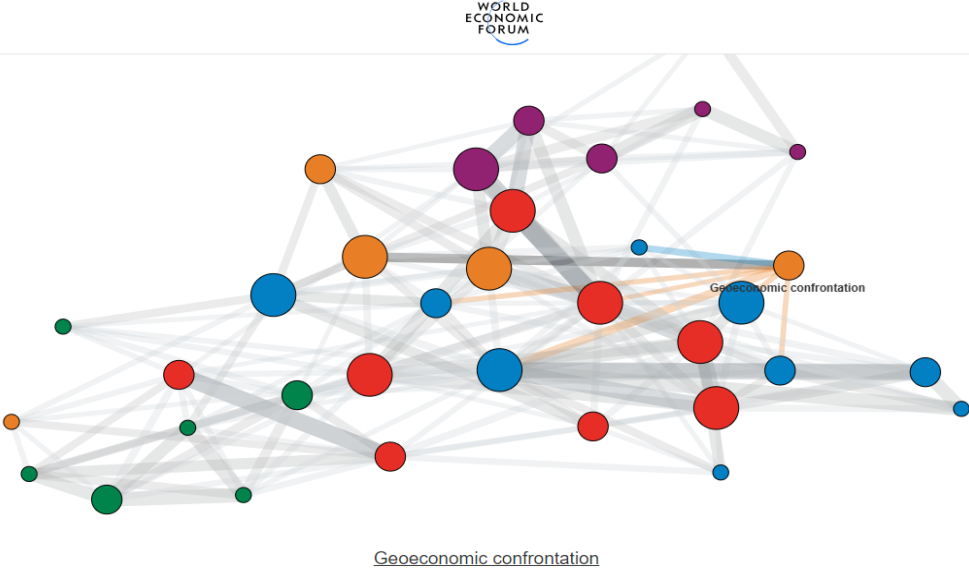
Short-term	Long-term		Short-term	Long-term
Misinformation and disinformation	1 st		5 th	
Extreme weather events	2 nd		1 st	
Societal Polarization	3 rd		9 th	
Cyber Insecurity	4 th		8 th	
Interstate Armed Conflict (hot war, proxy wars)	5 th		15 th	
Inequality or lack of economic opportunity	6 th		11 th	
Inflation	7 th		32 nd	
Involuntary Migration	8 th		7 th	
Economic downturn (recession, stagnation)	9 th		28 th	
Pollution (air, soil, water)	10 th		10 th	
Critical change to Earth systems (climate tipping points)	11 th		2 nd	
Technological power concentration (digital assets, knowledge, strategic technologies)	12 th		12 th	
Natural resource shortages (food, water)	13 th		4 th	
Geoeconomic confrontation (sanctions, tariffs, investment screening)	14 th		16 th	
Erosion of human rights and/or of civic freedoms	15 th		18 th	
Debt (publ, corporate, household)	16 th		17 th	
Intrastate violence (civil strikes, riots, coups)	17 th		22 nd	
Insufficient public infrastructure and services	18 th		21 st	
Disruptions to a systemically important supply chain	19 th		25 th	

Global Risk Landscape

Global risk landscape seeks to understand the potential consequences of risks, to create a network map of the global risk landscape. Respondents were provided 10 randomly selected global risks (from the full list of 34 global risks) and were then asked to select up to five global risks (from the full list) likely to be triggered by each of the 10 randomly selected risks.

Note: Each Circle is a Risk | Hover over a circle to filter the Top 5 Causes and Consequences

Economic



Top 5 Causes	Top 5 Consequences
Concentration of strategic resources	Economic downturn
Interstate armed conflict	Illicit economic activity
Disruptions to a systemically important supply chain	Disruptions to a systemically important supply chain
Technological power concentration	Inflation
Biological, chemical, or nuclear hazards	Societal polarization

2. AFECTACIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

- ¿Ruptura del contexto cultural de la Constitución de 1978?
- Derechos en un contexto digital: ¿nuevos derechos?
- Derechos y libertades afectados en democracia:
 - Libertad de comunicación pública
 - Participación
 - Protección de datos



3. PROCESOS ELECTORALES: INTEGRIDAD Y CIBERSEGURIDAD

“Islamista”, “musulmán” e “ilegal”: así ha dibujado la desinformación a las personas migrantes durante las elecciones europeas

Publicado 3/7/2024 09:13

Claves

- Las personas migrantes "ilegales", "islamistas" y "musulmanes" han sido el perfil tipo que atraviesa las narrativas desinformativas sobre migración y religión en la Unión Europea en el último periodo electoral
- La narrativa de la violencia asociada a las personas migrantes y/o musulmanas ha sido común en toda Europa
- La narrativa que vincula a las personas migrantes y/o musulmanas con la obtención de mayores privilegios en el acceso a las ayudas sociales es más habitual en España que en otros países europeos



ensajes de X que difunden falsas prohibiciones atribuidas a la Unión Europea

¿POR QUÉ LIBERTAD DE COMUNICACIÓN PÚBLICA?

- NO ES LO MISMO NI PUEDE TENER EL MISMO TRATAMIENTO JURÍDICO LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y EL DERECHO A LA INFORMACIÓN
- ACTUAL DIFICULTAD PARA DISTINGUIR OPINIÓN DE INFORMACIÓN, ESPECIALMENTE EN PERIODO ELECTORAL
- LA INFLUENCIA DE LAS REDES SOCIALES EN ESTA DIFICULTAD: ¿La credibilidad del grupo de amigo o contactos reunidos en las redes sociales pesa más que el prestigio o posible sesgo de un/a periodista?

Distinguir entre declaraciones fácticas y de opinión en las noticias

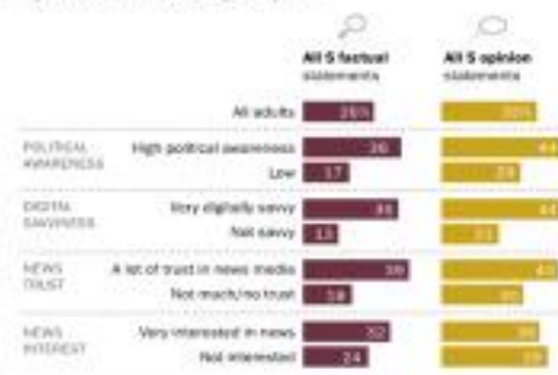
A los políticamente conscientes, con conocimientos digitales y a los que confían más en los medios de comunicación les va mejor; Republicanos y demócratas influenciados por el atractivo político de las declaraciones

Por AMY MITCHELL, JEFFREY GOTTFREID, MICHAEL BARTHEL Y NANI SUMEDA

En el entorno de información acelerado y complejo de hoy, los consumidores de noticias deben hacer juicios rápidos sobre cómo internalizar las declaraciones relacionadas con las noticias, declaraciones que a menudo vienen en fragmentos y a través de vías que proporcionan poco contexto. Una nueva encuesta del Pew Research Center a 5,035 adultos estadounidenses examina un paso básico en ese proceso: si los miembros del público pueden reconocer las noticias como fácticas, algo que puede ser probado o refutado por evidencia objetiva, o como una opinión que refleja las creencias y valores de quien las expresó.

Political awareness, digital savviness and trust in the media all play large roles in the ability to distinguish between factual and opinion news statements

% of U.S. adults who correctly classified...



% of U.S. adults who correctly classified...



Note: Skip logic: statements were shown in random order and respondents were asked to identify each as factual or opinion.

Source: Survey conducted Feb. 20-26 and Mar. 1-5, 2018.

"Distinguishing Between Factual and Opinion Statements in the News"

PEW RESEARCH CENTER

Los hallazgos de la encuesta, realizada entre el 22 de febrero y el 8 de marzo de 2018, revelan que incluso esta tarea básica presenta un desafío. La parte principal del estudio, que midió la capacidad del público para distinguir entre cinco declaraciones fácticas y cinco declaraciones de opinión, encontró que la mayoría de los estadounidenses identificaron correctamente al menos tres de las cinco declaraciones en cada conjunto.

MEDIOS :



ACCIONES Y PROPUESTAS

UE:

- Plan de Acción para la Democracia Europea (2020)
- Código de Buenas Prácticas en materia de Desinformación de la UE (2022)
- Paquete de medidas para la Defensa de la Democracia (2023)

PAÍSES:

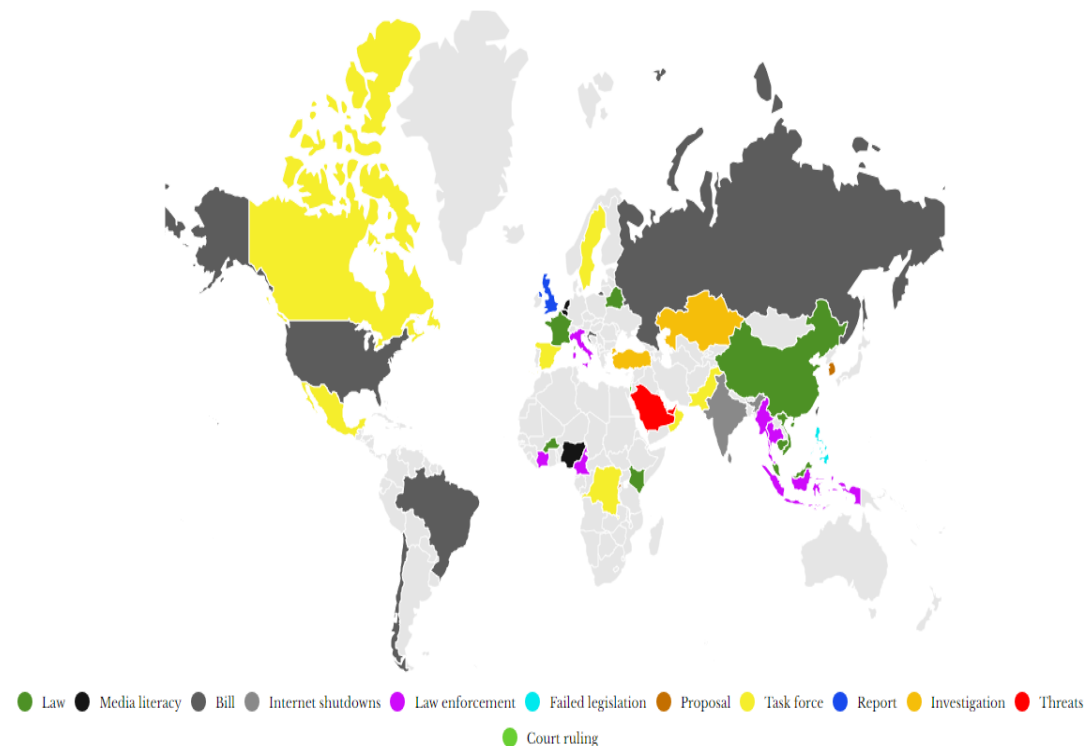
Alemania: Act to Improve Enforcement of the Law in Social Networks (2017)

Francia: Décision n° 2018-773 DC du 20 décembre 2018

Loi relative à la lutte contre la manipulation de l'information.

Reino Unido: Disinformation and 'fake news': Final Report published in 2019.

Here's where governments are taking action against online misinformation



(Map: Daniel Funke)

<https://www.poynter.org/ifcn/anti-misinformation-actions>

CODIGO DE CONDUCTA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS



CODE OF CONDUCT FOR THE 2024 EUROPEAN PARLIAMENT ELECTIONS

This Code of Conduct for the 2024 European Parliament elections was developed by the International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) in collaboration with the European political parties and the European Commission to support the follow-up by European and national political parties to point 11 of the Commission [Recommendation](#) (EU) 2023/2829 on inclusive and resilient electoral processes in the Union presented in the framework of the Defence of Democracy Package by the Commission on 12 December 2023.

The commitments are triggered by the relevant recommendations in the [Recommendation](#) on inclusive and resilient electoral processes in the Union. They also draw from other experiences such as the Dutch [Code of Conduct](#) on Transparency of Online Political Advertising concluded ahead of the parliamentary elections in The Netherlands in 2021.

NORMATIVA EUROPEA

- Reglamento (Ley) de Servicios Digitales (2022)
- Reglamento (Ley) de Inteligencia Artificial (2024)
- Reglamento sobre Transparencia y la Segmentación de la publicidad política (2024)
- Reglamento (Ley) Europea de Libertad de los Medios de Comunicación (2024)



Reglamento de servicios digitales



Para los ciudadanos

- mayor protección de los derechos fundamentales
- más control y opciones
- mayor protección de los niños en línea
- menor exposición a contenidos ilícitos



Para las empresas usuarias de servicios digitales

- acceso a los mercados de la UE a través de las plataformas
- igualdad de condiciones frente a los proveedores de contenidos ilícitos



Para los proveedores de servicios digitales

- seguridad jurídica
- un conjunto único de normas en toda la UE
- puesta en marcha y expansión más fáciles en Europa



Para la sociedad en general

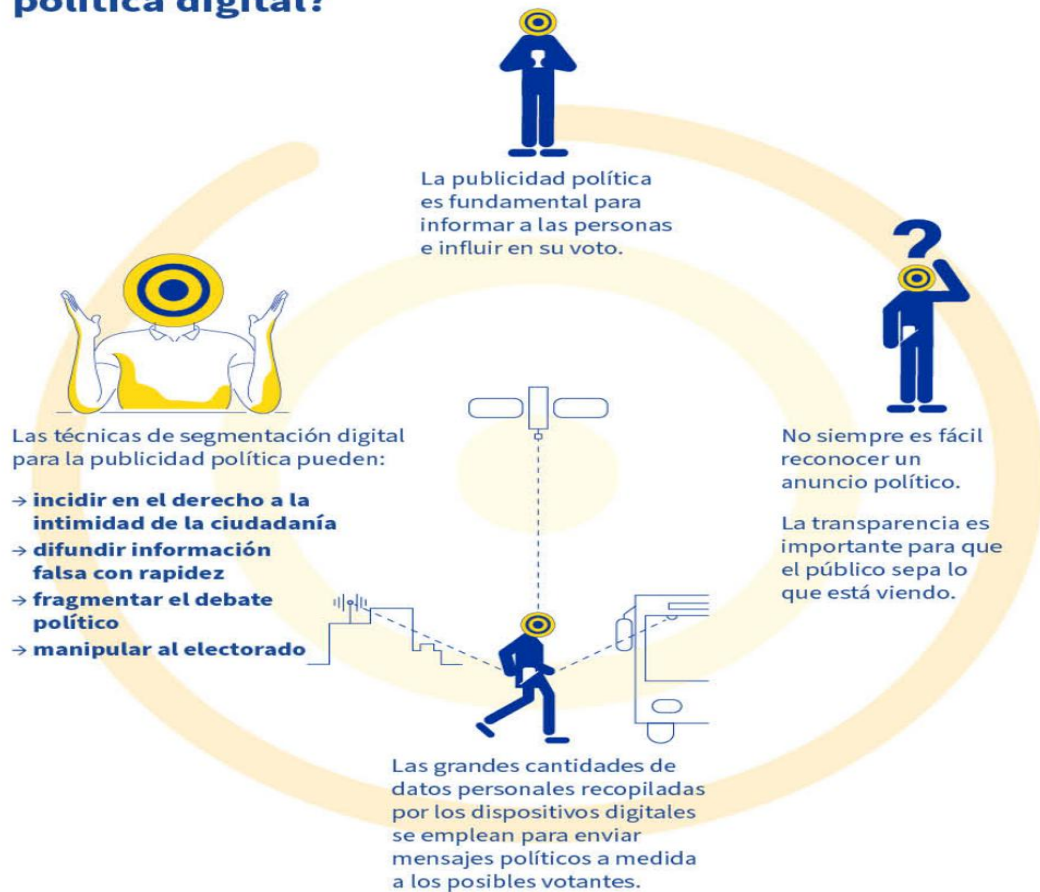
- mayor control democrático y supervisión de las plataformas sistémicas
- atenuación de riesgos sistémicos tales como la manipulación o la desinformación

REGLAMENTO (UE) 2024/900 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

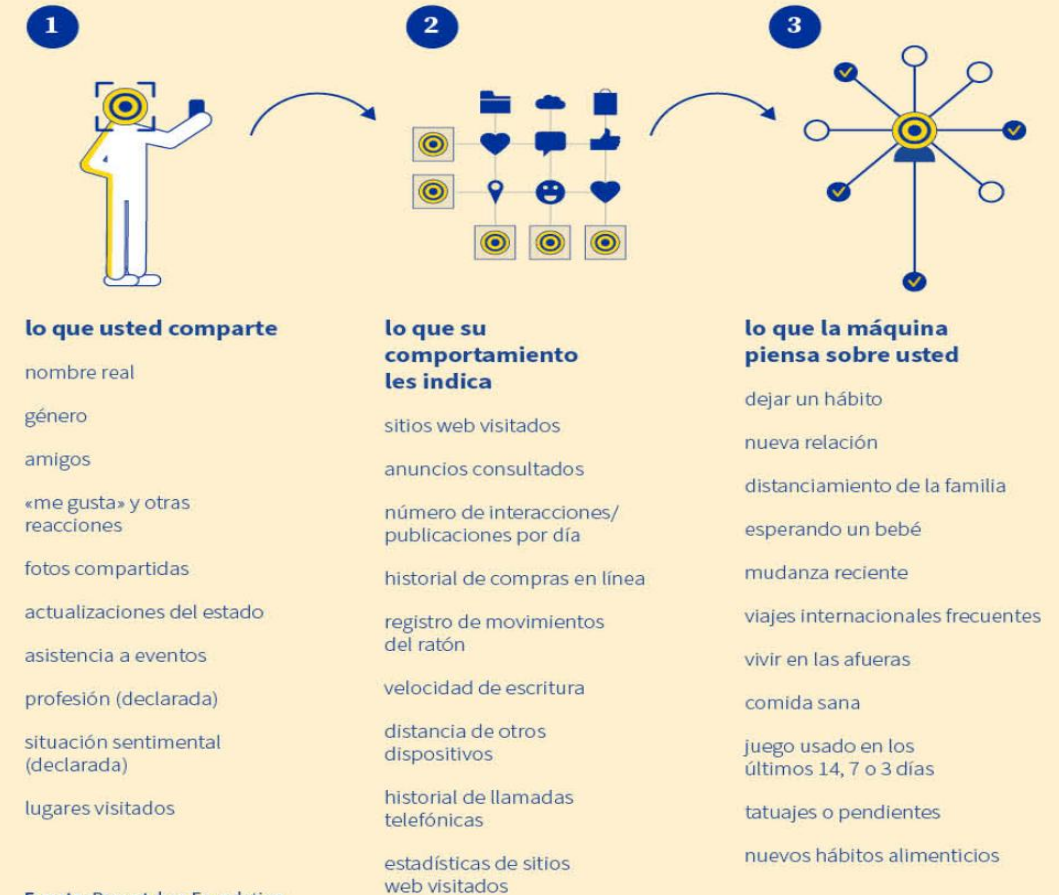
de 13 de marzo de 2024

sobre transparencia y segmentación en la publicidad política

¿Qué es la publicidad política digital?



Las tres capas de un perfil en línea



Fuente: Panoptykon Foundation

Más normas a escala de la UE para evitar la manipulación

La normativa de la UE:



permite la prestación y supervisión transfronteriza de servicios de publicidad política



NOTICIAS FALSAS

lucha contra la manipulación de la información y la injerencia extranjera en las elecciones



protege el debate democrático abierto en los Estados miembros de la UE

Para asegurar la transparencia:

se establecerán obligaciones para todos los agentes económicos participantes en la preparación, publicación y distribución de publicidad política

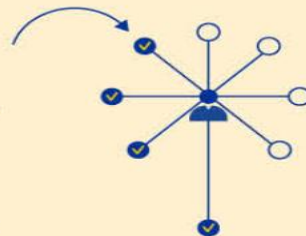
los anuncios vienen claramente marcados como tal y detallan información sobre quién pagó por ellos



Para limitar la segmentación:

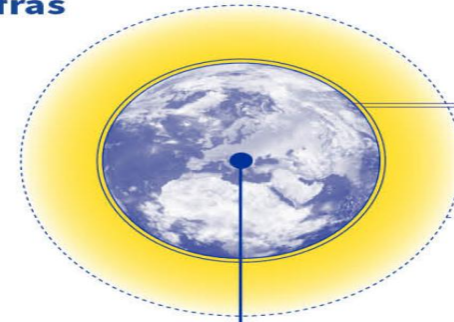
se prohibirán las técnicas de segmentación y presentación de anuncios mediante la creación de perfiles a partir de datos personales sensibles, como el origen racial o étnico, la orientación sexual o la opinión política

el uso de otros datos personales está sujeto a un consentimiento explícito y distinto; estos datos se deben obtener directamente del interesado



La publicidad política en cifras

La evolución de la publicidad política es en gran medida un reflejo de los cambios que afectan al mercado publicitario.



2021
522 500 millones \$
publicidad política digital mundial

2026
previsión de gasto:
836 000 millones \$

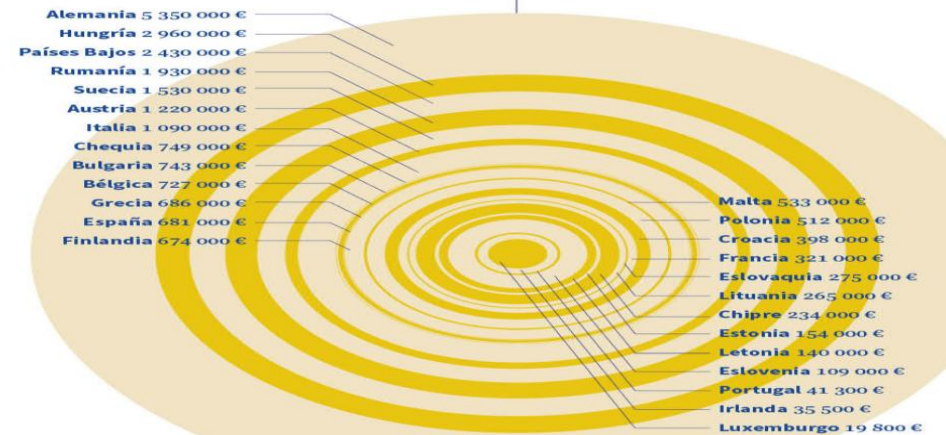
43 millones €:
gasto en publicidad política digital en Europa en las 20 semanas previas a las elecciones al Parlamento Europeo de 2019



Cifras en la UE

La publicidad digital es el mayor medio publicitario en el Espacio Económico Europeo, ya que genera más ingresos que todos los demás medios juntos.

Gasto en publicidad política en Google en Europa entre marzo de 2019 y enero de 2022



* No se dispone de datos en relación con fondos empleados para publicidad en Dinamarca

Fuentes: Statista, Panoptikon Foundation, Comisión Europea, Parlamento Europeo

Reglamento Europeo sobre la Libertad de Comunicación



- Proteger la independencia editorial
- Proteger las fuentes periodísticas, en particular frente al uso de programas espía
- Garantizar el funcionamiento independiente de los medios de comunicación públicos
- Aumentar la transparencia en cuanto a la propiedad de los medios de comunicación
- Proteger a los medios de comunicación de la eliminación injustificada de contenidos en línea por parte de plataformas en línea de muy gran tamaño
- Introducir un derecho de personalización de la oferta mediática en dispositivos e interfaces
- Garantizar la transparencia de la publicidad estatal para los prestadores de servicios de comunicación y las plataformas en línea
- Garantizar que los Estados miembros proporcionen una evaluación del impacto que tienen las concentraciones clave en el mercado de los medios de comunicación sobre el pluralismo de los medios de comunicación y la independencia editorial
- Ofrecer mayor transparencia en la medición de audiencia a los prestadores de servicios de comunicación y los anunciantes
- Se creará un nuevo Comité Europeo de Servicios de Medios de Comunicación independiente, compuesto por representantes de las autoridades u organismos nacionales de medios de comunicación y asistido por una secretaría de la Comisión, que comenzará a funcionar en febrero de 2025. El Comité promoverá, entre otras cosas, la aplicación efectiva y coherente del marco legislativo de la UE relativo a los medios de comunicación. Sustituirá al Grupo de Entidades Reguladoras Europeas para los Servicios de Comunicación Audiovisual (ERGA), establecido en el marco de la Directiva de Servicios de Comunicación Audiovisual.



¿Qué ventajas ofrece el Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación para los periodistas y otros profesionales de los medios de comunicación?

Las decisiones editoriales gozarán de una mayor protección frente a injerencias indebidas y, en el caso de los medios de comunicación públicos, los periodistas tendrán garantías de que su empleador dispone de financiación adecuada, sostenible y previsible para futuras operaciones, de conformidad con su misión de servicio público.

El Reglamento también establece sólidas salvaguardias en lo que respecta a la confidencialidad de las fuentes y comunicaciones periodísticas, en relación, por ejemplo, con el uso de programas de vigilancia intrusivos contra los medios de comunicación, los periodistas y quienes mantengan relaciones regulares o profesionales con medios de comunicación o periodistas.

EU Media Freedom Act

Timeline

16 September 2022



Commission adopts EMFA proposal

March 2024



European Parliament and Council adoption

7 May 2024



EMFA entry into force

8 November 2024



Right to media plurality provision becomes applicable

8 February 2025



- Media service providers' right to internal market economic activity without restrictions
- Media service providers' right to editorial freedom and independence
- Duties of media service providers providing news and current affairs content regarding independence of editorial decisions
- Amendments to AVMSD
- Independent media regulators and Board provisions ... become **applicable**

8 May 2025



Regulatory cooperation provision becomes **applicable**

8 August 2025



- Protection of journalists and media professionals against measures from Member States
- Public service media independence safeguards
- Media ownership transparency
- Media content on VLOPs
- Requirements for national measures affecting media service providers
- Media market concentrations assessments and opinions
- Audience measurement
- State advertising ... become **applicable**

8 May 2027

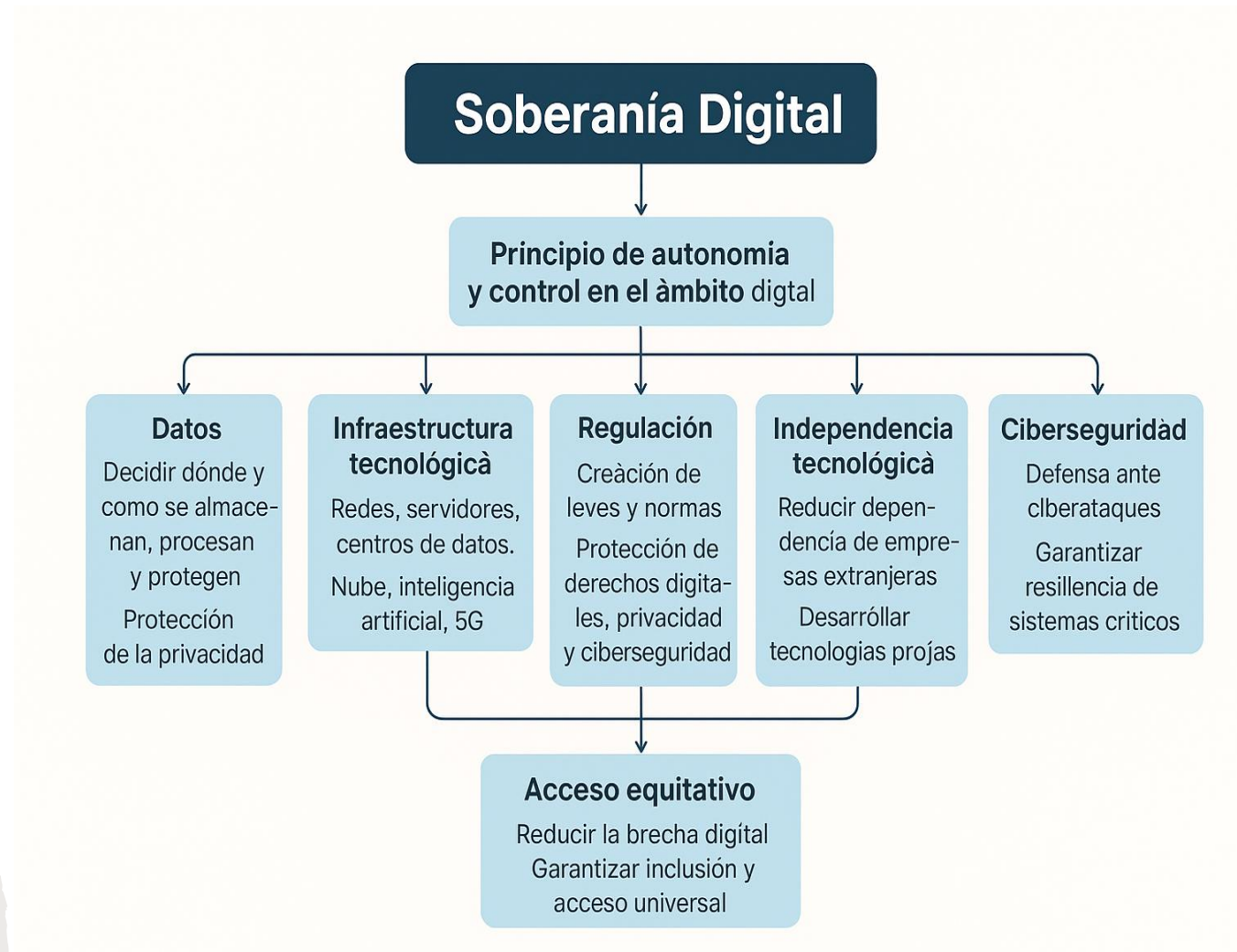


Customisation of media offerings becomes **applicable**

Applicability → Enforceability:

- Individuals can bring potential breaches of their rights stemming from EMFA before national courts.
- The Commission can launch infringement proceedings in case of systemic issues of non-compliance.
- The Board will support the Commission in ensuring the consistent application of the Act and the wider EU media law.

4. SOBERANÍA DIGITAL



5. GOBERNANZA DE LA IA

DIRECTRICES PARA LA GOBERNANZA
DE LAS PLATAFORMAS DIGITALES.
Salvaguardar la libertad de expresión
y el acceso a la información con un
enfoque de múltiples partes
interesadas

En primer lugar, la **transparencia** debe ser un principio rector común. En todos los sistemas de gobernanza, se espera que las plataformas digitales sean transparentes en cuanto a las condiciones, sistemas y procesos que emplean para moderar y curar sus contenidos, así como en cuanto a la debida diligencia en materia de derechos humanos. También deben ser transparentes los sistemas y procedimientos de gobernanza externos a las plataformas. Cualquier acción reguladora externa debe proponerse, debatirse abierta y ampliamente, y finalmente ejecutarse bajo supervisión pública, con una delimitación abierta y clara de las competencias y responsabilidades de las decisiones.

En segundo lugar, un principio regulador común es que los **pesos y contrapesos** entre los distintos intereses deben institucionalizarse formalmente.

En tercer lugar, los procesos de gobernanza deben ser **abiertos y accesibles** a todas las partes interesadas, en particular a los grupos afectados por una estructura o un tipo de regulación propuestos. Las consultas públicas, las audiencias abiertas y las plataformas en línea deben utilizarse para brindar al público la oportunidad de realizar aportaciones y comentarios. Las preocupaciones de los grupos en situación de vulnerabilidad y marginación, así como de las mujeres y las niñas, deben estar adecuadamente representadas en el proceso de toma de decisiones.

En cuarto lugar, la inclusión de **diversos conocimientos especializados** debe ser una característica común de todas las formas de regulación.

En quinto lugar, el sistema de gobernanza debe garantizar que las plataformas digitales se comprometan a **proteger y promover la diversidad cultural y la diversidad de las expresiones culturales** en la creación, producción, distribución, difusión, acceso y disfrute de los bienes y servicios culturales en línea, entre otras cosas garantizando una visión y una representación imparciales.



Principio 1. Aplicar el principio de debida diligencia en materia de derechos humanos. Salvaguardia de los derechos humanos y evaluaciones de riesgos

Principio 2. Adherir a la normativa internacional en materia de derechos humanos, incluido en el diseño de la plataforma, la moderación y la curación de contenidos

Principio 3. La transparencia de las plataformas

Principio 4. Información y herramientas a disposición de las personas usuarias: Idioma y accesibilidad

Principio 5. Las plataformas rinden cuentas ante las partes interesadas pertinentes

6. IDEAS CONCLUSIVAS



Necesaria transparencia de los procesos e instrumentos



Reforzar las garantías de los derechos



Integración y adaptación de las herramientas tecnológicas sin erosionar los principios y valores democráticos



Promover la igualdad de acceso y la legitimidad del procedimiento electoral

GRACIAS POR SU ATENCIÓN