

LA DESINFORMACIÓN EN CAMPAÑAS EN LÍNEA: CONTEXTO Y CONSECUENCIAS DEL REGLAMENTO (UE) SOBRE TRANSPARENCIA Y SEGMENTACIÓN EN LA PUBLICIDAD POLÍTICA

DISINFORMATION IN ONLINE CAMPAIGNING: CONTEXT AND CONSEQUENCES OF THE REGULATION (EU) ON TRANSPARENCY AND TARGETING OF POLITICAL ADVERTISING

Iker Lauzirika Ansola

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea

Cómo citar / Nola aipatu: Lauzirika Ansola, I. (2024). La desinformación en campañas en línea: contexto y consecuencias del Reglamento (UE) sobre transparencia y segmentación en la publicidad política. *Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, 5: 2-24

<https://doi.org/10.47984/legal.2024.009>



LABURPENA¹

Azkenik, Erregelamenduak komunitate bidezko komunikazio politikoa indartzen duela adierazten da, horrek desinformazioaren hazkundera izan dezakeen eragina azpimarratuz.

GAKO-HITZAK

Desinformazioa, publizitate politikoa, sareko kanpaina, Publizitate politikoa-aren gardentasun eta segmentazioari buruzko Erregelamendua, komunitate-kanpaina, gardentasuna, mikrosegmentazioa, Cambridge Analytica.

RESUMEN

Este estudio tiene como objetivo comprender el recién aprobado Reglamento (UE) sobre transparencia y segmentación en la publicidad política. Para ello, primero se analiza el contexto del Reglamento y, después, se analizan sus consecuencias en la difusión de la desinformación. Para analizar dichas circunstancias, se estudia qué es la publicidad política en línea, para qué sirve y cuál es su relación con la desinformación, mayormente, a través de la academia de las ciencias sociales. Una vez decidido el objeto de la regulación, se hace un breve repaso de la normativa vigente hasta la fecha, con el fin de identificar posibles carencias. Una vez establecido el contexto del

1 La elaboración de este artículo ha sido posible gracias a la ayuda del Programa Predoctoral de Formación de Personal Investigador No Doctor del Gobierno Vasco para el curso 2023-2024.

Reglamento, el artículo entra en su contenido con la intención de ofrecer una imagen general del texto normativo, analizando sus medidas más relevantes. Finalmente, se realiza una valoración de las medidas analizadas con el fin de determinar hasta qué punto reducen el fenómeno de la desinformación inicialmente analizado. Tras toda la investigación, se concluye que el Reglamento acierta a hacer frente a los problemas planteados inicialmente y a las carencias de la normativa actualmente vigente. Además, en consonancia con la doctrina constitucional hasta el momento actual, consigue este objetivo sin controlar los contenidos de la publicidad política. Por último, se señala que el Reglamento refuerza la comunicación política a través de comunidades, incidiendo en el impacto que ello puede tener en el incremento de la desinformación.

PALABRAS CLAVE

Desinformación, publicidad política, campaña en línea, Reglamento sobre transparencia y segmentación de publicidad política, campaña comunitaria, transparencia, microsegmentación, Cambridge Analytica.

ABSTRACT

This study aims to understand the recently adopted Regulation (EU) on transparency and targeting of political advertising. To do so, the circumstances of the Regulation is first analysed, and then its consequences on the

dissemination of disinformation are studied. In order to understand these circumstances, we examine what online political advertising is, what it is used for and what its relationship to disinformation is, mostly through the social science academy. Once the object of the Regulation has been decided, a brief review is made of the legal framework in force to date, which makes it possible to identify possible shortcomings. Once the circumstances of the Regulation have been established, the article moves on to its content with the intention of offering a general image of the regulatory text, examining its most relevant measures. Finally, an assessment is made of the measures analysed in order to determine to what extent they reduce the phenomenon of misinformation initially analysed. After all the research, it is concluded that the Regulation succeeds in addressing the problems initially raised and the shortcomings of the regulations currently in force. Moreover, in line with the constitutional doctrine to date, it achieves this objective without controlling its contents. Finally, it is noted that the Regulation reinforces political communication through the community, highlighting the impact this may have on increasing misinformation.

KEYWORDS

Disinformation, political advertising, online advertising, Regulation on transparency and segmentation of political advertising, community campaign, transparency, microtargeting, Cambridge Analytica.

ÍNDICE

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. PUBLICIDAD POLÍTICA EN LÍNEA Y DESINFORMACIÓN.
- III. NORMATIVA DE PUBLICIDAD POLÍTICA. 1. Normativa hasta la fecha. 2. Nuevo Reglamento sobre transparencia y segmentación en la publicidad política.
- IV. EFICACIA DE LAS MEDIDAS CONTRA LA DESINFORMACIÓN A TRAVÉS DE ANUNCIOS POLÍTICOS.
- V. CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Este año ha sido el año con el mayor número de procesos electorales en la historia de la humanidad. Aproximadamente la mitad de la población mundial ha podido votar en algún momento de 2024 a través de las urnas dispuestas en 72 países². En este momento, que debería figurar como un hito de la democracia mundial, la democracia parece más débil que nunca. Según concluye el Informe sobre el estado de la democracia en el mundo 2024³, elaborado por International IDEA, uno de cada tres electores del mundo vive en un Estado en el que se ha producido un deterioro de la calidad electoral; y, en uno de cada cinco procesos electorales celebrados entre 2020 y 2024, uno de los partidos que ha perdido las elecciones no ha aceptado los resultados.

Aunque esta situación no puede limitarse a una única causa, hay quien considera la desinformación como la principal responsable de este deterioro. En la encuesta realizada por la UNESCO en 16 países que han sido llamados a votar en 2024, el 87% de los encuestados se ha mostrado preocupado por la posible influencia de la desinformación en los correspondientes procesos electorales⁴. No es casual que la preocupación por la desinformación haya crecido tanto en medio de la revolución de la comunicación digital, ya que, en el mismo cuestionario, el 68% de los encuestados consideró que el origen principal de la desinformación eran las redes sociales.

Aunque el fenómeno de la desinformación ha existido desde siempre, se suele decir que la preocupación de los últimos tiempos tiene su origen en las campañas de las elecciones presidenciales de EEUU y del referéndum del Brexit de 2016. A lo largo de las campañas de ambos procesos electorales, tanto agentes nacionales como extranjeros aprovecharon las características de las redes sociales para llevar a cabo campañas de desinformación inéditas hasta entonces (Wood y Ravel, 2018: 1225). Como se sabría unos años después al hilo del escándalo de la empresa Cambridge Analytica, los anuncios políticos en la red constituyen una excelente herramienta de difusión de desinformación.

A la vista del perjuicio que este recurso podría ocasionar a la democracia, la academia jurídica asumió el deber de organizar un sistema de prevención y respuesta contra esa desinformación. Entre otras, la doctrina ha abordado la normativa contra la influencia de esos anuncios políticos en el discurso público (Harker, 2020), la respuesta a la influencia que tienen los anuncios políticos en la desinformación (Sánchez Muñoz, 2020; Wood y Ravel, 2018) o las soluciones para los anuncios políticos en el conjunto de la regulación contra la desinformación (Cotino Hueso, 2022; Tenove, 2020).

2 United Nations Development Programme (2024). *A "super Year" For Elections*. Obtenido en: <https://www.undp.org/super-year-elections>

3 International IDEA (2024). *The Global State of Democracy*, Estocolmo: IDEA. Obtenido en: <https://www.idea.int/gsod/2024/>

4 UNESCO (2013). *Survey on the impact of online disinformation and hate speech*. Obtenido en: https://www.unesco.org/sites/default/files/medias/fichiers/2023/11/unesco_ipsos_survey.pdf

Fruto de todas estas investigaciones, finalmente, el 13 de marzo de 2024 se aprobó en la Unión Europea una norma vinculante para hacer frente a la desinformación difundida a través de la publicidad política: el Reglamento sobre transparencia y segmentación en la publicidad política⁵ (en adelante RTSP o Reglamento). Si bien no se puede saber cómo se aplicará la norma hasta que sea plenamente aplicable en octubre de 2025, ya con el texto definitivo, este es un momento oportuno para su análisis.

En este sentido, este artículo tiene dos objetivos principales: por un lado, analizar el motivo y el contexto en el que se ha aprobado el Reglamento, para entender el camino recorrido por la regulación de la publicidad política, y, por otro, observar si las medidas que se establecen son eficaces para hacer frente a la desinformación derivada de la publicidad política. Con estos objetivos se pretende ofrecer una imagen completa del RTSP, para mostrar el impacto que tendrá en la difusión de desinformación.

II. PUBLICIDAD POLÍTICA EN LÍNEA Y DESINFORMACIÓN

Para analizar cómo debería ser la publicidad en línea, en primer lugar, es necesario analizar qué es la publicidad política. La Comisión Europea⁶ ha entendido que se trata de “mensajes promovidos por, para o en nombre de actores políticos, o mensajes que pueden influir en el resultado de unas elecciones o un referéndum, un proceso legislativo o reglamentario, o un comportamiento de voto”, siempre que se produzcan a cambio de una remuneración.

También es adecuado el matiz de García Guerrero (1997: 85) cuando afirma que la publicidad no solo tiene un objetivo persuasivo, sino que también tiene una intención informativa. Este autor se basa en este último aspecto de la publicidad para defender que la publicidad debería garantizarse en el marco de la libertad de expresión. Asimismo, se ha mostrado que los anuncios de las campañas “tienen la capacidad de generar una ciudadanía más atenta, informada y participativa” (Freedman et al., 2004: 734), siendo un importante factor para hacer que la ciudadanía busque información e impulsar su capacidad para el debate político.

Es decir, la publicidad política es imprescindible para la democracia. Así lo considera también el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), que entiende que

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

6 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Proteger la integridad de las elecciones y promover la participación democrática*. COM (2021) 730 final. Obtenido en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52021DC0730>

toda restricción de la publicidad política es una intervención contraria a la libertad de expresión del artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH)⁷.

En este sentido, en la actualidad, la publicidad política en línea es tan imprescindible como la publicidad política tradicional. No podemos olvidar que más de la mitad de la población española utiliza las redes sociales para informarse⁸. Es más, esta publicidad permite llegar al electorado joven, mientras que a través de los medios tradicionales puede ser más difícil llegar a aquel.

Sin embargo, tal y como se ha mencionado en la introducción, la unión de la publicidad política en línea con la desinformación ha supuesto un incremento significativo de los riesgos. Aunque el uso de la propaganda para la difusión de desinformación no es una novedad, algunas características de la comunicación en la red han hecho que la situación se agrave. De estas características, la que mayor repercusión ha obtenido es la relativa al problema de la microsegmentación⁹. Al hilo del escándalo de Cambridge Analytica, la opinión pública se dio cuenta de que nuestros datos podían servir para enviar propaganda personalizada y manipular nuestra voluntad¹⁰.

En efecto, la microsegmentación permite a estos anuncios pasar desapercibidos ante la prensa y un público más general, sin dar la oportunidad de desmentir su contenido, lo que abre la posibilidad de engañar a sus destinatarios (Gorton, 2016: 72). Asimismo, la posibilidad de personalizar los mensajes da a los políticos la libertad para hacer ciertas promesas incompatibles entre sí, en la medida en que no hay nadie que ponga de manifiesto las incongruencias (Heawood, 2018: 431). Asimismo, fuera del ámbito específico de la desinformación, existen algunos problemas graves asociados a la microsegmentación¹¹.

Sin embargo, la microsegmentación no es la única razón que explica la facilidad que tiene la publicidad política en línea para difundir desinformación. Además, los anuncios políticos difundidos en las redes sociales tienen un grave problema de opacidad: como en ocasiones se confunden con mensajes comunes, los destinatarios no tienen conocimiento de la persuasión¹². El conocimiento de la persuasión, en general, orienta al consumidor hacia una reacción negativa ante los anuncios, permitiendo ha-

7 Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (STEDH), de 28 de junio de 2001, *VgT Verein gegen Tierfabriken vs Suiza*, párrafo 48.

8 Centro de Investigaciones Sociológicas (2023). *Estudio sobre audiencias de medios de comunicación*. Madrid: CIS. página 25. Obtenido en: https://www.cis.es/documents/d/cis/es3421sdtmt_a

9 Desde que se mostró que los datos de conducta de las personas usuarias de la red pueden servir para deducir sus preferencias políticas o el espectro político de su preferencia (Kosinski et al., 2013), los agentes políticos han tenido la oportunidad de adecuar los anuncios a las necesidades de cada persona usuaria y remitirlos al destinatario al que se quiere llegar. Esta técnica de personalización se conoce como microsegmentación porque permite enviar mensajes a una escala muy precisa.

10 Para más información sobre el uso de la técnica de microsegmentación de Cambridge Analytica (Hankey et al., 2018).

11 Para el estudio de la influencia de la microsegmentación en la manipulación de los votos (Susser et al., 2019).

12 El conocimiento de la persuasión es el conjunto de opiniones y conocimientos sobre los motivos y las tácticas de un anuncio. Este conocimiento se suele utilizar para valorar la idoneidad y efectividad del mensaje persuasivo, adaptando la reacción del receptor hacia dicho mensaje (Friestad y Wright, 1994).

cer frente a los intentos de convencerlo (Eisend y Tarrahid, 2022). Por el contrario, los anuncios que parecen publicaciones ordinarias no generarán esa resistencia. Esto es especialmente peligroso cuando estos mensajes difunden desinformación sobre el proceso electoral, las candidaturas o los problemas electorales y cuando condicionan la integridad de los procesos electorales (Tenove, 2020: 526).

Asimismo, el limitado control ejercido sobre la publicidad en redes sociales dificulta el control de la identidad del proveedor de los anuncios y así, impide que se eviten los efectos de la desinformación que se pudiera difundir (Wood y Ravel, 2018: 1233). De esta forma, por ejemplo, la Agencia de Investigación de Internet de Rusia se sirvió de la contratación de anuncios con el objetivo de desestabilizar las elecciones estadounidenses de 2016¹³, y la situación no es muy diferente en la Unión Europea.

Centrándonos en este último ejemplo, la relación entre terceros Estados y desinformación no es casual. Las campañas electorales en línea permiten la injerencia de potencias extranjeras a un nivel sin precedentes y, para ello, la desinformación difundida a través de bots y anuncios pagados es fundamental (Cotino Hueso, 2022: 212).

Así pues, a lo largo del artículo se hablará del reto jurídico que supone hacer frente a estas tres características de las campañas en red: la microsegmentación, la falta de transparencia y la participación de terceros Estados.

Una vez delimitadas las características que se van a analizar, es necesario subrayar que los anuncios políticos en línea suelen tener diferentes formas de difusión. En los anuncios difundidos en las cuentas oficiales de los partidos, la difusión de desinformación no es, en la actualidad, excesiva. Si bien Cano Orón et al. (2021) mostraron que en las elecciones generales españolas de 2019 se contrataron anuncios con desinformación desde las cuentas oficiales de los partidos, el estudio concluyó que este uso era “escaso” (Cano Orón, 2021: 225). Sin embargo, se ha demostrado que estas cuentas oficiales de los partidos utilizan la segmentación para propaganda (Baviera et al., 2023), por lo que también podría utilizarse esta herramienta para difundir desinformación en el futuro. Por lo tanto, la respuesta que se dé a esta forma de desinformación debería orientarse más a ahuyentar una posibilidad en el futuro que a responder al riesgo actual.

En un segundo plano, estaría la desinformación difundida en los anuncios contratados por terceras personas en interés de determinado partido, sin perjuicio de que la financiación para ello pudiera ser, de alguna manera, aportada por ese partido. Aunque no se han realizado estudios suficientes sobre este tipo de anuncios, parece que esta vía es más propicia para la difusión de desinformación. Ejemplo de ello es el caso del militante del PP que en las elecciones generales de 2019 gastó por su cuenta más de 17.000 € en anuncios engañosos de Facebook, que se utilizaron para difundir un mensaje que parecía estar destinado a engañar (del Castillo y Reche, 2019).

13 Indictment, United States v. Internet Research Agency LLC (In the US District Court for the District of Columbia. Feb. 16 2.018) (No. 1: 18-cr-0032-DLF).

A pesar de establecer la conexión entre publicidad política y desinformación, dar una solución a esta situación no es tarea sencilla. La regulación de la desinformación ha sido una cuestión que ha estado en el centro de múltiples debates en la última década y, sin embargo, su configuración sigue aportando más dudas que certezas. Hoy por hoy, la premisa principal de este debate es que la academia coincide en que la desinformación es un riesgo para la democracia y que, por tanto, es imprescindible dar una respuesta¹⁴.

En este sentido, en primer lugar, hay que tener claro que el riesgo de desinformación no se fundamenta solo en la influencia que puede tener en un proceso electoral concreto. Además, la desinformación y la propaganda en línea no tienen por qué ser especialmente eficaces en la alteración directa de los resultados electorales para que sean tóxicos para el funcionamiento democrático (Karpf, 2019). De hecho, la desinformación “puede socavar un sistema de deliberación, no solo aumentando el número de reclamaciones falsas en la red, sino también reduciendo el interés y las oportunidades de la ciudadanía para participar en debates públicos que combinen argumentación, respeto e inclusión” (Tenove, 2020: 529).

Por tanto, la democracia y sus instituciones tienen la responsabilidad de dar una respuesta a estas consecuencias. Esta respuesta debe combinar diferentes intervenciones, reduciendo el impacto de la desinformación a corto plazo, pero con el objetivo de mejorar la resiliencia de la ciudadanía y de los sistemas democráticos a largo plazo¹⁵. Evidentemente, el derecho no puede ser la única herramienta de solución, pero su papel es imprescindible tanto para una protección a corto plazo como para garantizar la ejecución de las medidas a largo plazo.

La necesidad de regular la desinformación difundida por la publicidad política en línea se enmarca principalmente en este corto plazo. Para comprender el contexto del Reglamento, es imprescindible analizar el marco normativo que sigue actualmente vigente hasta la plena aplicación de aquel. Por tanto, en el siguiente apartado se explica la diferencia entre la normativa antigua y la nueva.

III. NORMATIVA DE PUBLICIDAD POLÍTICA

1. NORMATIVA HASTA LA FECHA

Como ya se ha comentado en el capítulo anterior, la unión entre publicidad política y desinformación no es algo nuevo, pero la poca importancia que se le ha dado hasta

14 Oficina de Ciencia y Tecnología del Congreso de los Diputados (2023). *Desinformación en la era digital*. Madrid: Informe C, página 26. Obtenido en: <https://oficinac.es/es/informes-c/desinformacion-era-digital>

15 Oficina de Ciencia y Tecnología del Congreso de los Diputados (2023). *Desinformación en la era digital*. Madrid: Informe C, página 18. Obtenido en: <https://oficinac.es/es/informes-c/desinformacion-era-digital>

ahora ha hecho que la normativa actual resulte bastante escasa. A efectos organizativos, se analizará, en primer lugar, la normativa existente en materia de publicidad política, principalmente, qué se entiende por publicidad política, y, a continuación, se observarán las limitaciones que tienen los agentes en el uso de los datos de la ciudadanía. Con ambas se decidirá hasta qué punto la estructura actual ataja los riesgos de la desinformación.

La publicidad política no está definida como tal ni en la UE ni en el ordenamiento español. La legislación electoral española define la campaña electoral como “el conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones en orden a la captación de sufragios”¹⁶. Por tanto, podríamos entender que son estas actividades las que se consideran publicidad política en España, ya sea mediante publicidad externa (artículo 55 de la LOREG), prensa periódica o emisiones radiofónicas (artículo 58 de la LOREG) o por medios tecnológicos (artículo 58 bis de la LOREG).

Es importante contar con una buena definición de estas actividades para hacer cumplir los límites que sobre ellas se imponen. Por ejemplo, una vez convocadas las elecciones, ninguna persona jurídica distinta de las mencionadas podrá ejercer tales actividades (artículo 50.5 de la LOREG), o cualquier acto fuera de la campaña electoral estará prohibido (artículo 53 de la LOREG). En efecto, la Junta Electoral Central (JEC) apoya la interpretación restrictiva de las “actividades de campaña electoral”, centrándose en aquellas manifestaciones que vulneran la igualdad entre los candidatos en las elecciones¹⁷, y dejando a un lado cualquier “acto aislado que no se encuadre en una actividad desplegada utilizando determinados medios económicos con el objetivo de captar sufragios en favor o en contra de alguna candidatura”¹⁸. Por si esto fuera poco, el Tribunal Supremo (TS) afirmó que la publicidad de *Hazte Oír* contra Cristina Cifuentes no se encuadraba dentro de las prohibiciones de la LOREG, ya que no estaba estrictamente dirigida a la captación de votos¹⁹.

En consecuencia, en palabras de Sánchez Muñoz (2020: 238):

“las personas jurídicas distintas de las fuerzas políticas competidoras tienen vía libre para contratar todo tipo de campañas publicitarias, sin límite de gastos, con el fin de influir en el proceso electoral, siempre que no soliciten directamente el voto para una formación política y, de otra parte, las personas físicas distintas de los candidatos tienen la libertad para contratar todo tipo de campañas publicitarias, sin límite de gasto, incluso para solicitar el voto”.

16 Artículo 50.4 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG).

17 Acuerdo JEC 469/2015, de 11 de noviembre.

18 Acuerdo JEC 56/2016, de 13 de abril.

19 STS 3415/2016, de 13 de mayo.

Más allá de la libertad de todo tipo de agentes para la difusión de propaganda, en todo el ordenamiento español no se contempla ninguna obligación de transparencia aplicable a la publicidad política. Las únicas obligaciones serán las establecidas en el Reglamento de Servicios Digitales (RSD)²⁰, con efectos a partir del 17 de febrero de 2024, para la publicidad general en línea. Así, las plataformas en la red deberán asegurarse de que las personas usuarias son capaces de “identificar, de manera clara, concisa e inequívoca” que un contenido concreto es un anuncio publicitario (artículo 26.1.a del RSD), la persona en cuyo nombre se presenta el anuncio publicitario, quién lo financia (artículos 26.1.b y 26.1.c) y la información sobre los parámetros utilizados para determinar el destinatario (artículo 26.1.d).

Si bien estas últimas medidas suponen un avance innegable, no se puede afirmar que lleguen a los compromisos del Código reforzado de buenas prácticas en materia de desinformación de 2022²¹, sobre todo en lo que se refiere a los puntos de verificación del origen del dinero (compromiso 7) y del repositorio de anuncios (compromiso 11).

Por otra parte, las reglas de uso de los datos de la ciudadanía también suponen un importante límite para evitar la personalización a la que nos referíamos en el apartado anterior y para reducir la eficacia de la desinformación que se puede difundir. Dado que este uso concreto no tiene un régimen especial, le será de aplicación el Reglamento General de Protección de Datos²² (RGPD). En este sentido, deberíamos entender que cualquier información que pueda utilizarse para microsegmentar la publicidad política revela las opiniones políticas del interesado (Sánchez Muñoz, 2020: 298-299), por lo que habrá que entender que se trata de categorías especiales de datos según el RGPD.

El uso de datos de categorías especiales queda prohibido, salvo que se cumpla alguna de las excepciones del artículo 9.2 del RGPD (artículo 9.1 del RGPD). Sin embargo, podría decirse que el uso de la recogida de datos para aumentar la participación en algunos procesos electorales es “de interés público esencial”, legitimado, por tanto, por el artículo 9.2.g del RGPD. En previsión de esta interpretación, el legislador estableció, en el considerando 56 del RGPD, que las elecciones podrían ser motivo de uso de datos de especial protección, siempre que desde el Estado “se ofrezcan garantías adecuadas”.

Aprovechando esta oportunidad, en una reacción posterior al escándalo de Cambridge Analytica, el legislador español añadió un artículo 58 bis a la LOREG²³. Su apar-

20 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/EC.

21 Europar Batasuna (2022). *2022 Strengthened Code of Practice on Disinformation*, Bruselas: UE. Obtenido en: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2022-strengthened-code-practice-disinformation>

22 Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos).

23 *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, serie A, nº 13-12, de 18/04/2018.

tado primero permitía “la recopilación de datos personales relativos a las opiniones políticas de las personas” por parte de los partidos políticos, en el marco de sus actividades electorales, “únicamente cuando se ofrezcan garantías adecuadas”, pero no establecía qué garantías debía tener ese uso de los datos, por lo que la STC 76/2019²⁴ suspendió la norma. Dado que desde entonces no se ha aprobado ninguna norma que establezca tales garantías, se entiende que la recogida de datos de opiniones políticas en España no puede basarse en el “interés público esencial”.

Además, hay que tener en cuenta que el artículo 9.1 de la Ley Orgánica de Protección de Datos y garantía de los derechos digitales²⁵ establece que “el solo consentimiento del afectado no bastará para levantar la prohibición de tratamiento de datos”. Por tanto, quien pretenda recabar esos datos de la ciudadanía deberá acudir a otras excepciones del artículo 9.2 del RGPD, siendo la opción más probable la de los “datos personales que el interesado ha hecho manifiestamente públicos” (artículo 9.2.e del RGPD) o, en el caso de los partidos, que el tratamiento en la actividad de una entidad “se refiera exclusivamente a los miembros actuales o antiguos (...) o a personas que mantengan contactos regulares con ellos (...)” (artículo 9.2.d del RGPD).

Por último, no podemos dejar de mencionar la normativa *soft law* contra la desinformación de la UE. Es especialmente relevante el Código reforzado de buenas prácticas en materia de desinformación de 2022, que prevé, concretamente, medidas contra los anuncios políticos de desinformación. En ese Código se prevén, entre otras, medidas relativas a los mecanismos de acceso a la información independiente, a los sistemas de verificación de anuncios y a la exposición de las decisiones de las plataformas. Por el contrario, en tanto que el Código no es vinculante, su cumplimiento depende de las plataformas.

Por ello, en la medida en que la normativa vigente hasta ahora no era suficiente (Cotino Hueso, 2022; Sánchez Muñoz, 2020), se toma la decisión de adoptar medidas más estrictas en la UE. Por último, el Reglamento que se analiza a continuación se aprueba en el marco del paquete legislativo de “protección de la integridad electoral y fomento de la participación democrática”²⁶ en 2021.

2. NUEVO REGLAMENTO SOBRE TRANSPARENCIA Y SEGMENTACIÓN EN LA PUBLICIDAD POLÍTICA

Aunque no se recoge en su título ni en sus objetivos, el Reglamento muestra, desde el principio, su intención de dar una solución a la desinformación. En su cuarto con-

24 STC 76/2019, de 22 de mayo. (BOE núm. 151, de 25 de junio de 2019).

25 Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

26 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (pie de página número 6).

siderando recoge que la “sofisticación de la desinformación” y la “intensificación de la difusión de la manipulación de la información” se han convertido en retos para la democracia sobre los que la publicidad política ejerce una influencia notable. También recoge que su finalidad es la protección del “derecho fundamental a ser informado de manera objetiva, transparente y plural” (considerando 6 del PPGSE), frente a los riesgos de desinformación y manipulación. Hay que tener en cuenta que el Reglamento es aplicable a toda publicidad política difundida en el seno de la UE, con independencia de que el lugar de establecimiento de los prestadores de servicios esté dentro de la UE (artículo 2.1 del RTSPP).

A la hora de delimitar la publicidad política, el RTSPP lo define como:

Artículo 3.2: Por publicidad política se entiende la preparación, inserción, promoción, publicación, entrega o difusión, por cualquier medio, de un mensaje, normalmente a cambio de una remuneración o mediante actividades internas o como parte de una campaña de publicidad política; por parte de un actor político, en su nombre o por su cuenta, a menos que sea de carácter estrictamente privado o estrictamente comercial; o que pueda influir en el resultado de unas elecciones o un referéndum, en el comportamiento electoral o en un proceso legislativo y que esté diseñada para ello.

De esta definición podemos extraer una serie de conclusiones que serán imprescindibles a la hora de medir el alcance del Reglamento. Por un lado, es necesario aclarar que el Reglamento se aplicará a los mensajes que se elaboren “normalmente (...) a cambio de una remuneración”. Esto significa que las opiniones políticas sujetas a responsabilidad editorial o expresadas a título personal no tendrán, en ningún caso, la consideración de publicidad política (artículos 1.2 y 1.3 del PPGSE).

Por otra parte, es evidente que se ha optado por una definición amplia en la que, además de incluir la propaganda de los *lobbies*, se incluye un tipo de mensaje “que pueda influir” en diferentes procesos políticos “y esté diseñado para ello”. El carácter amplio de la definición es evidente si la comparamos con la interpretación española, que se limita a los mensajes dirigidos a la captación de sufragios en procesos electorales o referéndums. No obstante, habrá que esperar a las instrucciones de la Comisión (RTSPP, mandato del artículo 8.2) para saber cuándo existe “un vínculo (...) sustancial entre el mensaje y su potencial para influir”²⁷.

Una vez delimitado su ámbito de aplicación, podríamos clasificar las medidas del Reglamento en tres grupos. En primer lugar, se adoptan medidas contra la intervención de terceros Estados. Tal y como se ha analizado en el segundo apartado, la des-

27 El considerando 23 del RTSPP prevé la necesidad de este vínculo sustancial. Además, el mismo párrafo establece que dicha relación no podrá deducirse *ex post*: es necesario que en el momento del envío del mensaje pueda preverse la existencia de un vínculo sustancial; para entender que existe de ese vínculo no vale el impacto que ha tenido el mensaje posteriormente.

información se ha convertido en los últimos años en un instrumento estratégico para hacer presión geopolítica. Sin embargo, hasta la fecha, la respuesta se ha limitado a la normativa de seguridad nacional²⁸ y a las medidas de *soft law*²⁹.

Por el contrario, el RTSPD decide limitar la interferencia de terceros Estados en el momento que más pueda afectar a su soberanía: en los últimos tres meses previos a unos referéndums o elecciones, solo los ciudadanos de la UE, los extranjeros con derecho de voto y las personas jurídicas establecidas en la UE podrán contratar servicios de publicidad política (artículo 5.2 del RTSPD). Además, la obligación de comunicar si la financiación de un anuncio político proviene de dentro o de fuera de la Unión (artículo 12.1.e del RTSPD) también podría entenderse como un mecanismo de defensa contra las injerencias extranjeras.

En segundo lugar, a lo largo del capítulo II del Reglamento se establecen las obligaciones de transparencia sobre toda publicidad política, reforzando la responsabilidad de los emisores de desinformación y aumentando la capacidad ciudadana para detectar dicha desinformación. Por un lado, los anuncios políticos deberán ir siempre acompañados de una etiqueta que indique que son publicidad política³⁰, que deberá mantenerse incluso después de haber compartido el contenido (artículo 11.3.II del RTSPD). Además, el anuncio deberá mostrar su información más relevante (artículo 11.1 del RTSPD), indicando, entre otras cuestiones, la identidad de la persona que lo ha financiado. En la publicidad en línea, para que esta información sea realmente accesible, se entiende que debe figurar en la misma aplicación o página, a través de un *pop up*.

Por otra parte, dentro de esa etiqueta se incluirá un enlace a un “aviso de transparencia”. El propio aviso, seguramente, estará fuera de la aplicación o en otra página, como ocurre con los avisos de protección de datos. Además de proporcionar información más elaborada sobre el anuncio concreto, el aviso ofrecerá también una garantía contra la desinformación. De este modo, si el anuncio estuviera vinculado a una elección o referéndum concreto, debería aparecer el enlace a la información oficial sobre las modalidades de participación en aquellos (artículo 12.1.h del RTSPD) o, en caso de que el mismo anuncio hubiera sido suspendido o interrumpido anteriormente, deberá indicarse dicha circunstancia (artículo 12.1.k del RTSPD).

28 Ejemplo de ello es la Orden PCM/1030/2020, de 30 de octubre, por la que se publica el Procedimiento de actuación contra la desinformación, aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional. En ella, además de establecer cómo se van a realizar la detección y gestión de las campañas de desinformación, se forman equipos de trabajo para elaborar una estrategia nacional contra la desinformación a aprobar en el futuro, sobre todo con el objetivo de dar una respuesta eficaz a las campañas procedentes del exterior.

29 El Código reforzado de buenas prácticas en materia de desinformación de 2022, al hablar de luchar contra la desinformación, señala que su intención es hacer frente a las “interferencias extranjeras”. Por lo tanto, todas las medidas de dicho código tienen una perspectiva contra los ataques que pueden causar terceros estados.

30 Aunque habrá que esperar a que la Comisión adopte los actos de ejecución del Reglamento para saber cómo debe aparecer exactamente esta etiqueta, se entiende que será una etiqueta similar a la utilizada por el RSD para identificar la publicidad en línea. A más tardar, la Comisión deberá adoptar los actos de ejecución el 10 de julio de 2025 (RTSPD, mandato del artículo 11.4).

Asimismo, se adoptan medidas para promover la supervisión de la publicidad política por parte de la ciudadanía. Eso es precisamente lo que persigue, por ejemplo, la constitución del repositorio europeo de anuncios políticos en línea (artículo 13 del RTSP), que permite visualizar todos los anuncios políticos publicados en toda Europa en un solo portal. Esto puede permitir a las personas usuarias corregir la desinformación que pueden difundir estos anuncios. Asimismo, se prevé la obligación de remitir a las personas interesadas, como investigadores y periodistas, toda la información que deban recabar los prestadores de servicios de publicidad política, haciendo posible la investigación de posibles casos de difusión de desinformación.

En tercer y último lugar, el tercer capítulo incorpora la regulación de la segmentación en la publicidad política en línea. Como se ha señalado, las herramientas de envío de anuncios políticos a personas concretas son imprescindibles para la eficacia de la desinformación. Para hacer frente a esto, en los anuncios políticos se establece que el uso de técnicas de segmentación³¹ y de entrega de anuncios³² deberá cumplir tres requisitos.

La primera condición es que el interesado haya proporcionado los datos personales al responsable del tratamiento (artículo 18.1.a del RTSP); es decir, los prestadores de servicios de publicidad política no podrán utilizar los datos obtenidos de terceros con esa finalidad (considerando 78 del RTSP).

La segunda condición es que el interesado haya dado, por separado, su consentimiento expreso al tratamiento de los datos personales a los efectos de publicidad política (artículo 18.1.b del RTSP). Para garantizar el carácter libre del consentimiento, el artículo 18.4 prohíbe volver a solicitar el consentimiento a una persona usuaria que ya lo ha rechazado, además de establecer la obligación de ofrecer una alternativa equivalente a las personas usuarias que lo hayan rechazado.

La tercera condición es que estas técnicas no pueden utilizar, para la elaboración de perfiles, los datos que en el RGPD se consideren datos de categoría especial³³ (artículo 18.1.c del RTSP). Es decir, no se podrá utilizar un perfil basado en la opinión política de las personas usuarias para decidir a quién segmentar los anuncios políticos.

No obstante, esta regla general no será de aplicación en dos supuestos: por un lado, cuando el responsable del tratamiento “sepa con una certeza razonable que [el intere-

31 Artículo 3.11 del RTSP: “técnicas de segmentación”: técnicas que se utilizan para orientar un anuncio político únicamente a una persona o un grupo de personas específicos, o para excluir a una persona o un grupo de personas específicos, sobre la base del tratamiento de datos personales”.

32 Artículo 3.12 del RTSP: “técnicas de entrega de anuncios”: las técnicas de optimización que se utilizan para aumentar la circulación, el alcance o la visibilidad de un anuncio político sobre la base del tratamiento automatizado de los datos personales y que pueden servir para entregar el anuncio político únicamente a una persona o un grupo de personas específicos”.

33 Artículo 4.4 del RGPD: “elaboración de perfiles”: toda forma de tratamiento automatizado de datos personales consistente en utilizar datos personales para evaluar determinados aspectos personales de una persona física, en particular para analizar o predecir aspectos relativos al rendimiento profesional, situación económica, salud, preferencias personales, intereses, fiabilidad, comportamiento, ubicación o movimientos de dicha persona física”.

sado] está al menos un año por debajo de la edad de voto” no podrá utilizar en ningún caso sus datos personales (artículo 18.2 del PPGSE); y, por otro lado, los partidos políticos serán libres de utilizar técnicas de segmentación en sus comunicaciones con sus miembros y exmiembros (artículo 18.3 del RTSP).

Asimismo, la concurrencia de estos tres requisitos obliga a que los anuncios políticos que tengan autorizadas técnicas de segmentación se ajusten a las medidas de transparencia recogidas en el artículo 19. Las obligaciones de transparencia incluyen, entre otras, la información que debe proporcionarse para que los interesados comprendan la lógica aplicada y los parámetros de las técnicas empleadas (artículo 19.1.c del RTSP).

Por último, la responsabilidad del cumplimiento de esos tres grupos de medidas será del Estado en el que tenga su establecimiento el prestador de servicios de publicidad política (artículo 23.1 del RTSP). La ejecución de las normas de segmentación de los anuncios políticos se articula a través de la estructura sancionadora y de las competencias del RGPD (artículo 22.1 del RTSP). Por el contrario, para el resto de normas, si bien el Reglamento propone inicialmente que lo hagan los responsables de la supervisión del RSD y de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual³⁴, los Estados pueden designar otras autoridades, como las “autoridades electorales o judiciales” (considerando 92 del RTSP).

IV. EFICACIA DE LAS MEDIDAS CONTRA LA DESINFORMACIÓN A TRAVÉS DE ANUNCIOS POLÍTICOS

Como puede observarse en el Reglamento, la definición que se dé a la publicidad política determinará todas las lecturas que puedan hacerse posteriormente. Una definición excesivamente amplia corre el riesgo de considerar como publicidad mensajes que son expresiones individuales, y una definición demasiado restrictiva puede perjudicar la eficacia de cualquier normativa.

Ya hemos mencionado que la definición que el Reglamento da a la publicidad política es amplia en comparación con la que hasta ahora se daba en España. Ese carácter amplio coincide con lo respaldado por Sánchez Muñoz (2020: 247), que señalaba que, además de los mensajes que piden el voto para un candidato, también deberían incluirse en la definición los mensajes contra los candidatos o los que abogan por la abstención o el voto en blanco. En principio, y hasta que se conozca la interpretación final, la acepción amplia es positiva. Asimismo, el hecho de comprender que fuera de los procesos electorales puede existir la publicidad política, aunque su impacto esté

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

todavía por analizar, coincide con la acepción de la publicidad que las plataformas digitales han considerado política.

A la hora de evaluar la norma que limita los anuncios de terceros países en los tres meses previos a las elecciones, debemos tener en cuenta que tanto el TEDH³⁵ como la Comisión de Venecia³⁶ han proclamado que la libertad de expresión en las campañas electorales debe tener una protección especial. Sobre esta base, paradójicamente, el establecimiento de mayores limitaciones a la libertad de expresión durante la campaña está justificado “en condiciones que aseguren la libre expresión de la opinión en la elección del Cuerpo Legislativo”³⁷.

Este es, precisamente, el objetivo de esta norma. El Reglamento entiende que la publicidad procedente de Estados extranjeros es un medio adicional de injerencia en las elecciones locales, lo que pone en peligro la democracia (considerando 19 del RTSPP). En el segundo apartado se ha hablado de la estrecha relación existente entre la publicidad remunerada procedente de terceros Estados y la desinformación, por lo que la norma parece necesaria y adecuada.

Tampoco puede olvidarse que la prohibición se limita a la publicidad política a cambio de una retribución. Parece difícil imaginar que cuando un agente externo contrata un anuncio su objetivo principal sea informar a los ciudadanos de otro Estado. Por ello, la medida parece proporcionada.

En cuanto a las normas de transparencia, puede decirse que la mayor parte de las medidas de publicidad política establecidas en el Código reforzado de buenas prácticas en materia de desinformación de 2022 se convierten, finalmente, en vinculantes. Este es un buen camino, ya que, como señala García Mahamut (2023: 103), a la hora de garantizar los derechos de la ciudadanía no conviene confiar únicamente en las medidas de *soft law*.

Asimismo, puede afirmarse que las medidas concretas de transparencia adoptadas son eficaces. En primer lugar, se ha demostrado que calificar los mensajes de redes sociales como anuncios por medio de etiquetas contribuye a aumentar el conocimiento de la persuasión por parte de los destinatarios, reduciendo la probabilidad de que compartan dicho mensaje (Kruikemeier et al., 2016). Está por analizar el efecto que pueda tener, en la “resistencia a la persuasión”, el hecho de que un mensaje, además de ser identificado como un anuncio, lleve una etiqueta que indique que se trata de un anuncio político; sin embargo, no parece esta una medida que pueda causar un perjuicio importante y sería lógico que incrementara, de alguna manera, la percepción frente a la manipulación. Sin embargo, el diseño y la ubicación también son fundamentales

35 TEDH, Mathieu-Mohin y Clerfayt vs Bélgica, 2 de marzo de 1987, párrafo 54.

36 Opinión 974/2019, de 11 de diciembre de 2020, de la Comisión de Venecia. *Principles for a fundamental rights-compliant use of digital technologies in electoral processes*.

37 TEDH, Bowman vs Reino Unido, 19 de febrero de 1998, párrafo 43.

para la eficiencia de la información (Wojdynski y Evans, 2016), por lo que esta cuestión se determinará por medio de las indicaciones de la Comisión sobre el formato.

Además del diseño, el conocimiento de la persuasión depende también de la información concreta aportada (Wojdynski y Evans, 2016). En este sentido, Dobber et al. (2023) demostraron que la información contenida en el artículo 26 del RSD tuvo un efecto importante en el conocimiento de la persuasión de los destinatarios en comparación con otras normativas que ofrecían una información más reducida. Además de la información contenida en el RSD, el Reglamento obliga a las plataformas a mostrar información significativa como la cuantía pagada, por lo que la normativa de transparencia aprobada parece adecuada para concienciar sobre la manipulación³⁸.

Asimismo, desde el punto de vista de la transparencia, también resulta imprescindible que esta información esté permanentemente disponible a través del repositorio europeo de anuncios políticos en línea, no tanto porque vaya a ser utilizado por toda la ciudadanía, sino porque puede funcionar como herramienta de supervisión social. La Biblioteca de Anuncios Meta se ha considerado “una herramienta útil para analizar las estrategias políticas, los comportamientos de los partidos y, en general, la situación democrática” (Calvo et al., 2021: 14); el repositorio, además de proporcionar esta información, nos permitirá formar una imagen más completa entre plataformas. Asimismo, de forma similar a lo que ocurre con la Biblioteca de Anuncios Meta (Cano Orón et al., 2021: 225), es posible que esta transparencia disuada a los partidos de hacer uso de la desinformación.

Sin embargo, al establecer una normativa basada en la transparencia, no podemos olvidar que la eficacia de estas medidas dependerá de la atención de la ciudadanía y de su capacidad de respuesta ante la información. En los diferentes análisis de las medidas de transparencia de las redes sociales, el 32% de las personas usuarias no recordaba haber visto una etiqueta de publicidad sobre una publicación en Facebook (Kruikemeier et al., 2016), este porcentaje se eleva al 38 % en Instagram (Evans et al., 2017) y, en un caso en el que en lugar de etiqueta había información adicional, el 70% de las personas participantes no recordaba ese estímulo (Dobber et al., 2023).

Estas señales indican que la respuesta a la desinformación no puede limitarse únicamente a las normas de transparencia. Por el contrario, si bien el objetivo último de las medidas contra la desinformación debe ser la alfabetización mediática y digital de la sociedad³⁹, hasta que ese objetivo se alcance también serán necesarias medidas dirigidas a reducir la desigualdad entre las plataformas y la ciudadanía.

38 El único punto que se diferencia de la normativa del RSD es que, mientras en aquella se explica el motivo de la recepción del anuncio (por ejemplo, indicar que se ha recibido el anuncio por formar parte de una audiencia concreta), el RTSPP solo indicará en la etiqueta que se han utilizado técnicas de segmentación y se deberá acceder al aviso de transparencia para obtener aquella información. Es previsible que sean menos las personas usuarias que accedan al aviso de transparencia que las que accedan a la información de la etiqueta, y es posible que esta desigualdad reduzca el conocimiento de la persuasión de quienes no accedan al aviso.

39 Oficina de Ciencia y Tecnología del Congreso de los Diputados (2023) *Desinformación en la era digital*. Madrid: Informe C, página 26. Obtenido en: <https://oficinac.es/es/informes-c/desinformacion-era-digital>

Con este propósito, el RTSP establece medidas relativas a la segmentación en la publicidad política. Sin ánimo de entrar excesivamente en el proceso legislativo del Reglamento, hay que señalar que la propuesta inicial de la Comisión Europea⁴⁰ prohibía la segmentación basada en el tratamiento de datos especialmente protegidos, si bien abrió la posibilidad de dejar sin efecto dicha prohibición en aquellos casos en los que existía consentimiento por parte de las personas usuarias.

Finalmente, la propuesta del Parlamento Europeo⁴¹ reforzó la protección de datos, haciendo necesaria la aceptación de las personas usuarias y ordenando que los perfiles que se utilicen para la segmentación se configuren sin datos especialmente protegidos. Tal y como se ha señalado a lo largo de la exposición del texto, la opinión política del interesado goza de esa especial protección (artículo 9.1 del RGPD). En consecuencia, los anuncios políticos no podrán utilizar la opinión política de las personas usuarias a la hora de realizar publicidad política.

El mayor problema que se puede plantear aquí es el riesgo de adivinar la ideología de las personas usuarias como consecuencia de la acumulación de datos comunes, tal como muestran Kosinski et al. (2013). Por el contrario, Sánchez Muñoz (2020: 298-299) considera “artificioso” defender que los perfiles que se pueden utilizar para la microsegmentación no reflejan la opinión política de las personas usuarias, máxime, cuando la Agencia Española de Protección de Datos hace una interpretación amplia de la ideología. Por tanto, en la medida en que la acumulación de estos datos comunes podría servir para deducir la opinión política de las personas usuarias, debería entenderse que ese perfil refleja la opinión política de la persona usuaria. Por tanto, aunque todavía no se sabe cómo se va a aplicar esta norma, podríamos decir que el artículo 18.1.c del RTSP acaba con gran parte de la microsegmentación.

Una vez entre en vigor, la ejecución de dicha prohibición podrá ser revisada con la información que deba proporcionarse de acuerdo con las normas de transparencia del artículo 19. Cuando se habla de que los responsables del tratamiento deberán hacer comprensible la lógica de las técnicas de segmentación, se recoge que proporcionarán “los grupos específicos de destinatarios objetivo” y “las categorías de datos utilizadas” (artículo 19.1.c del RTSP). Si no se dispusiera de estas normas de transparencia relacionadas con la segmentación, sería prácticamente imposible controlar si las plataformas siguen elaborando perfiles, mientras que disponer de esta información podría permitir conocer si siguen haciéndolo. No puede olvidarse, además, que a los incumplimientos de estas obligaciones les es aplicable el duro régimen sancionador del RGPD.

40 Propuesta de la Comisión, de 25 de noviembre de 2021, para el Reglamento (UE) del Parlamento Europeo y del Consejo sobre transparencia y segmentación en la publicidad política. Obtenido en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2021%3A0731%3AFIN>

41 Modificaciones aprobadas por el Parlamento Europeo en su propuesta de Reglamento (UE) sobre transparencia y segmentación en la publicidad política el 2 de febrero de 2023. Obtenido en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52023AP0027>.

Por lo tanto, una vez repasadas las medidas del Reglamento, podríamos decir que estas son eficaces para detener la desinformación difundida en las campañas en línea. En primer lugar, parece que se elimina por completo la desinformación difundida por los partidos directamente a través de anuncios. Aunque hasta ahora la desinformación de esta modalidad no era muy significativa (Cano Orón et al., 2021), las medidas de transparencia y, sobre todo, el repositorio de publicidad política en línea incrementan notablemente la responsabilidad de los partidos. No corresponde a este artículo analizar cómo afecta la desinformación a la conducta de voto, pero parece que esta responsabilidad podría detener el incremento del uso de la desinformación. Por si esto fuera poco, las restricciones al uso de la microsegmentación limitan mucho la eficacia de la propaganda enviada por los partidos y, por tanto, la desinformación difundida a través de ella.

En segundo lugar, permite reducir en gran medida la desinformación de los anuncios contratados fuera de los partidos oficiales. Las medidas de transparencia son imprescindibles ya que sirven para evidenciar el interés oculto de este tipo de anuncios. Por ejemplo, en el caso del militante del PP al que antes se ha hecho referencia, el origen del anuncio fue puesto de manifiesto por una investigación de un medio de comunicación. El incremento de las herramientas de transparencia y la restricción de la microsegmentación reducen el alcance de estos anuncios indirectos y facilitan enormemente la labor de verificación de la información aportada. Por si esto fuera poco, la protección es doble cuando estos agentes provienen de terceros Estados, que no podrán contratar publicidad en la fase electoral más decisiva.

No se puede negar que el Reglamento objeto de este artículo incluye lecciones aprendidas de Cambridge Analytica. De esta forma, en los casos de publicidad contratada mediante anuncios formales se reduce considerablemente la desinformación. Por el contrario, la tendencia de la comunicación política en línea de los últimos años se centra, precisamente, en alejarse de estas formas de publicidad; y, mientras tanto, se puede observar que la propaganda de los partidos ha migrado a la difusión a través de comunidades (Hristakieva et al., 2022: 191). En esa modalidad de comunicación, los partidos se valen de canales de comunicación cerrados para organizar a voluntarios y aprovechar la comunicación interpersonal para la difusión de propaganda (Garrido et al., 2021).

El Reglamento ha optado por no incluir esos canales de comunicación y, seguramente, si quisiera incluirlos no sería sencillo dar con una respuesta⁴². Es cierto que

42 En el esquema actual, esto supondría la obligación de establecer una monitorización general de todas las publicaciones que se realizan en la red, para determinar si ese mensaje compartido ha sido creado desde el principio por un agente político. Al margen de que el establecimiento de una monitorización general está prohibido en el artículo 8 del RSD, la dificultad de las actividades internas radica en encontrar una relación entre el contenido difundido y el agente político que ha elaborado la publicidad. En algunos casos, esta relación es fácil ver. Por ejemplo, cuando se comparte un *spot* electoral elaborado por un partido o una gráfica firmada por el partido, su autoría es clara. Por el contrario, en la mayoría de los casos no suele estar claro el origen del contenido, por lo que establecer medidas de monitorización general permitiría a las plataformas decidir si cada contenido publicado en las redes es o no publicidad política. Evidentemente, no es deseable que esa decisión que puede afectar directamente a la libertad de expresión esté en manos de las plataformas.

esta forma de difusión no podría considerarse estrictamente publicidad política, y que no siempre es fácil demostrar la relación entre los partidos y estas comunidades. Sin embargo, es imprescindible tener en cuenta el impacto que este tipo de publicidad pueda tener a la hora de medir la posible falta de eficacia de las medidas del Reglamento en algunos supuestos.

Esto puede ser preocupante a medio plazo, ya que en estas comunidades hay una importante presencia de desinformación y conductas nocivas (Hristakieva et al., 2022). Vox es el precursor de esta estrategia en España. Este partido contrata muy poca publicidad política en línea, principalmente limitando su comunicación política en la red a la propaganda comunitaria (Baviera et al., 2023: 13). Como ocurre en general con estas comunidades, se ha demostrado que en la comunidad de Vox también hay una presencia significativa de desinformación (Garrido et al., 2021).

También hay que tener en cuenta que, al establecer medidas estrictas sobre la publicidad formal, se hace aún más posible la migración completa de la comunicación política a aquella modalidad. Aunque hasta ahora la publicidad política en línea ofrecía muchas herramientas de interés para muchos partidos, la aprobación del RTSPP limita mucho esas posibilidades, tal y como se ha visto a lo largo del artículo. Por lo tanto, parece que el espacio que queda podría ser ocupado por publicaciones ordinarias y por las citadas comunidades.

Ahora bien, teniendo en cuenta esta última limitación, es importante recordar que, como señala Cotino Hueso (2022: 235), la desinformación debe regularse “con el freno echado, amén de que es una lucha posiblemente perdida”. Al hablar de la desinformación difundida a través de las comunidades, se podría pensar que la única solución viable es el bloqueo de todos los contenidos que la difundan.

Sin embargo, no hay que fiarse de las soluciones sencillas que se proponen contra la desinformación. Hay que tener en cuenta que “el poder no tiene una verdad, no puede tenerla allí donde es un instrumento de libertad e igualdad” (Villaverde Menéndez, 2016: 153). Tampoco es mejor idea dejar en manos de las plataformas digitales la decisión sobre qué es desinformación, en la medida en que estas también responden a intereses políticos y económicos tal y como recuerda Serra Cristobal (2023: 42) cuando señala que la imposición de normas a estas plataformas para luchar contra la desinformación es peligrosa.

Es precisamente esta complejidad la que incorpora el Reglamento, procurando que las plataformas monitoreen lo menos posible el contenido de los anuncios. Un ejemplo de ello es que el texto se limita a “animar a las ‘plataformas en línea’ (...) a establecer (...) políticas (...) de desmonetización” en el control de la desinformación (considerando 20 del RTSPP). Además, deja claro que sólo se eliminarán contenidos cuando no existan otras alternativas, por ejemplo, en los anuncios que no se ajusten a los requisitos de información del Reglamento, se indica que la eliminación de la información debe ser el último recurso (considerando 72 del RTSPP).

Asumiendo esta complejidad, el nuevo Reglamento sobre transparencia y segmentación en la publicidad política analizado constituye un modelo de regulación de la desinformación. Aunque está por analizar el impacto que tendrá en el futuro el aumento de la comunicación política a través de las comunidades, la normativa consigue controlar algunas formas de difusión de desinformación que hasta ahora han tenido un papel destacado. Asimismo, se consigue que todo ello se realice sin entrar en el control de los contenidos de los anuncios.

Los próximos pasos en contra de la desinformación difundida por los partidos políticos también deben ir por este camino. Más que normas que permiten controlar el contenido de las publicaciones en línea, deberían promoverse normas cuyo objetivo sean los datos y la estructura de las plataformas (Iglesias Keller, 2022), evitando imponer una verdad. Para ello, por el contrario, será imprescindible realizar trabajos en mayor profundidad que midan el potencial de estas plataformas en la composición de la opinión pública y que analicen cómo debe ejecutarse el proceso de transformación de ser de régimen privado a ser “foros de naturaleza pública” (Serra Cristóbal, 2023: 42).

V. CONCLUSIONES

En los últimos años, la publicidad política en línea ha jugado un papel fundamental en la difusión de desinformación. Ante esta situación, se aprobaron algunos mecanismos jurídicos, y en febrero de 2024 se aprobó el Reglamento sobre transparencia y segmentación en la publicidad política. En la medida en que la normativa tiene como fin terminar con la desinformación difundida a través de la publicidad política de la que tanto se ha hablado, este artículo tenía un doble objetivo: por un lado, analizar el motivo y el contexto en el que se ha aprobado el Reglamento, para entender el camino recorrido por la regulación de la publicidad política; y, por otro, observar si las medidas que se establecen son eficaces para hacer frente a la desinformación a través de la publicidad política.

Aunque la publicidad política juega un papel fundamental para acceder a la información en democracia, las campañas en línea se han convertido en los últimos años en una herramienta de difusión de desinformación. Las características principales de las campañas en línea que facilitan la difusión de desinformación son tres: la facilidad de participación de agentes extranjeros, la falta de transparencia de la publicidad política y la microsegmentación. De esta forma, el análisis realizado en el segundo apartado ha servido para estudiar la forma que adoptan las campañas en línea. Ahí aparece un matiz que puede ser relevante para frenar la desinformación a través de la publicidad política: la desinformación que se difunde en las campañas en línea no tiene como único emisor a los agentes políticos, sino que su difusión es compleja desde el punto de vista del sujeto.

En consecuencia, se ha entendido que el impacto de esta desinformación en la democracia hace imprescindible la regulación de la desinformación que se difunde a través de la publicidad política. Asimismo, analizando el marco jurídico vigente hasta la plena aplicación del Reglamento, se observa que este no ofrece garantías suficientes para hacer frente a los riesgos de desinformación. Se concluye, por tanto, que el Reglamento es necesario para hacer frente a la desinformación, respondiendo al primer objetivo del artículo.

A la vista del contenido del Reglamento, se puede afirmar que todas las medidas adoptadas son adecuadas: la definición de la publicidad política incluye los mensajes necesarios; se ha demostrado la eficacia de la medida impuesta contra las interferencias extranjeras, en la medida en que contribuye a garantizar la integridad de las elecciones a corto plazo; se ha observado que las medidas de transparencia tienen el potencial de aumentar el conocimiento de la persuasión de los destinatarios; y se ha demostrado que, limitando en gran medida la microsegmentación, se afrontan los riesgos mencionados en el apartado segundo.

Al aplicar esta eficacia a la diversidad de sujetos mencionada en el apartado segundo, se ha observado que el Reglamento da respuesta efectiva tanto a la desinformación difundida por medio de anuncios contratados directamente por los partidos, como a los anuncios contratados por otras personas en interés de los partidos, ya sean agentes nacionales o extranjeros. Por tanto, en respuesta al segundo objetivo del artículo, no cabe duda de que nos encontramos, en general, ante una regulación que será eficaz.

Por el contrario, es necesario tener en cuenta que en los últimos años la comunicación política se está alejando de los anuncios formales y orientando hacia la difusión a través de las comunidades. Este Reglamento podría llevar, precisamente, a reforzar esta vía, y sus consecuencias pueden ser enormes desde el punto de vista de la difusión de desinformación política. Por el contrario, la normativa aprobada no ofrece soluciones a este riesgo.

Aunque esta limitación representa una dificultad para adoptar medidas contra la desinformación, se ha destacado que la solución a estos problemas no puede ser la imposición de una verdad. Por el contrario, se ha manifestado que el modelo que proporciona este Reglamento es positivo, ya que incide en los datos y en la estructura de las plataformas y no en su contenido. Sin embargo, siguiendo este camino, será imprescindible realizar más investigaciones que puedan contribuir al proceso de democratización de las plataformas. ♦

BIBLIOGRAFÍA

- Bauiera, T., Cano-Orón, L. y Calvo, D. (2023). Tailored Messages in the Feed? Political Micro-targeting on Facebook during the 2019 General Elections in Spain. *Journal of Political Marketing*. <https://doi.org/10.1080/15377857.2023.2168832>
- Bauiera, T., Cano-Orón, L. y Calvo, D. (2023). Global Spaces for Local Politics: An Exploratory Analysis of Facebook Ads in Spanish Election Campaigns. *Social Sciences*, 10(7). <https://doi.org/10.3390/socsci10070271>
- Cano Orón, L., Calvo Miguel, D., López García, G. y Bauiera, T. (2021). Disinformation in Facebook ads in the 2019 spanish general election campaigns. *Media and Communication*, 9(1), 217-228. <https://doi.org/10.17645/mac.v9i1.3335>
- Cotino Hueso, L. (2022). Quién, cómo y qué regular (o no regular) frente a la desinformación. *Teoría y realidad constitucional*, 49 199-238. <https://doi.org/10.5944/trc.49.2022.33849>
- Del Castillo, C. y Reche, E. (2019, October 30). Un militante de Nuevas Generaciones y un asesor del partido: Todo apunta al PP en la campaña masiva de propaganda engañosa en Facebook. *elDiario.es*. Obtenido en: https://www.eldiario.es/tecnologia/carteles-pegatinas-anuncios-facebook-pp_1_1281833.html
- Dobber, T., Kruike-meier, S., Helberger, N. y Goodman, E. (2023). Shielding citizens? Understanding the impact of political advertisement transparency information. *New Media & Society*, 26(11), 6715-6735. <https://doi.org/10.1177/14614448231157640>
- Eisend, M., y Tarrahiu, F. (2022). Persuasion Knowledge in the Marketplace: A Meta-Analysis. *Journal of Consumer Psychology*, 32(1), 3-22. <https://doi.org/10.1002/jcpy.1258>
- Evans, N., Phua, J., Lim, J. y Jun, H. (2017). Disclosing Instagram Influencer Advertising: The Effects of Disclosure Language on Advertising Recognition, Attitudes, and Behavioral Intent. *Journal of Interactive Advertising*, 17 138-149. <https://doi.org/10.1080/15252019.2017.1366885>
- Freedman, P., Franz, M. y Goldstein, K. (2004). Campaign Advertising and Democratic Citizenship. *American Journal of Political Science*, 48(4), 723-741. <https://doi.org/10.1111/j.0092-5853.2004.00098.x>
- Friestad, M. y Wright, P. (1994). The Persuasion Knowledge Model: How People Cope with Persuasion Attempts. *Journal of Consumer Research*, 21(1), 1-31. <https://doi.org/10.1086/209380>
- García Guerrero, J. L. (1997). La publicidad como vertiente de la libertad de expresión en el ordenamiento constitucional español. *Revista española de derecho constitucional*, 17 (50), 77-101. Obtenido en: <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/25347redc050077.pdf>
- García Mahamut, R. (2023). 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 (Extra 2.023), 4. <https://doi.org/10.51915/ret.307>
- Garrido, M. D., Farpón, C. R. y Cano-Orón, L. (2021). La desinformación en las redes de mensajería instantánea. Estudio de las fake news en los canales relacionados con la ultraderecha española en Telegram. *Miguel Hernández Communication Journal*, 12 467-489. <https://doi.org/10.21134/mhjournal.v12i.1292>
- Gorton, W. A. (2016). Manipulating Citizens: How Political Campaigns' Use of Behavioral Social Science Harms Democracy. *New Political Science*, 38(1),

61-80. <https://doi.org/10.1080/07393148.2015.1125119>

Hankey, S., Morrison, J. K. y Naik, R. (2018). Data and Democracy in the Digital Age. The Constitution Society. Obtenido en: <https://consoc.org.uk/publications/data-and-democracy-in-the-digital-age/>

Harker, M. (2020). Political advertising revisited: Digital campaigning and protecting democratic discourse. *Legal Studies*, 40(1), 151-171. <https://doi.org/10.1017/lst.2019.24>

Heawood, J. (2018). Pseudo-public political speech: Democratic implications of the Cambridge Analytica scandal. *Information Polity*, 23(4), 429-434. <https://doi.org/10.3233/IP-180009>

Hristakieva, K., Cresci, S., Da San Martino, G., Conti, M. y Nakou, P. (2022). The Spread of Propaganda by Coordinated Communities on Social Media. *Proceedings of the 14th ACM Web Science Conference 2.022* 191-201. <https://doi.org/10.1145/3501247.3531543>

Iglesias Keller, C. (2022). Don't Shoot the Message: Regulating Disinformation Beyond Content. En C. Blanco de Moraes, G. Ferreira Mendes y T. Vesting (Eds.). *The Rule of Law in Cyberspace* (309-330). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-031-07377-9_16

Karpf, David. 2019. On Digital Disinformation and Democratic Myths. Social Science Research Council, MediaWell. <https://doi.org/10.35650/MD.2012.d.2019>

Kosinski, M., Stillwell, D. y Graepel, T. (2013). Private traits and attributes are predictable from digital records of human behavior. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 110(15), 5802-5805. <https://doi.org/10.1073/pnas.1218772110>

Kruikemeier, S., Sezgin, M. y Boerman, S. C. (2016). Political Microtargeting: Relationship Between Personalized Advertising on Facebook and Vo-

ters' Responses. *Cyberpsychology, Behavior, and Social Networking*, 19(6), 367-372. <https://doi.org/10.1089/cyber.2015.0652>

Sánchez Muñoz, Ó. (2020). La regulación de las campañas electorales en la era digital: Desinformación y microsegmentación en las redes sociales con fines electorales. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Serra Cristóbal, R. (2023). Noticias falsas (fake news) y derecho a recibir información veraz. Dónde se fundamenta la posibilidad de controlar la desinformación y cómo hacerlo. *Revista de Derecho Político*, 116 13-46. <https://doi.org/10.5944/rdp.116.2023.37147>

Susser, D., Roessler, B. y Nissenbaum, H. (2019). Technology, autonomy, and manipulation. *Internet Policy Review*, 8(2). <https://doi.org/10.14763/2019.2.1410>

Tenove, C. (2020). Protecting Democracy from Disinformation: Normative Threats and Policy Responses. *The International Journal of Press/Politics*, 25(3). <https://doi.org/10.1177/1940161220918740>

Villaverde Menéndez, I. (2016). Verdad y constitución. Una incipiente dogmática de las ficciones constitucionales. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 106. <http://doi.org/10.18042/cepc/redc.106.04>

Wojdyski, B.W. y Evans, N. J. (2016). Going native: Effects of disclosure position and language on the recognition and evaluation of online native advertising. *Journal of Advertising*, 45(2), 157-168. <https://doi.org/10.1080/00913367.2015.1115380>

Wood, A. K. y Ravel, A. (2018). Fool me once: Regulating "fake news" and other online advertising. *Southern California Law Review*, 91 1227-1287. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3137311