



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 30 de noviembre de 2021
(OR. en)

**Expediente interinstitucional:
2021/0381(COD)**

14374/21
ADD 3

AG 108
INST 421
PE 113
DATAPROTECT 271
CODEC 1553
FREMP 275
CONSOM 274
TELECOM 441
AUDIO 112
MI 899
DISINFO 41
COMPET 872

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. ^a Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	25 de noviembre de 2021
A:	D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	SWD(2021) 356 final - ANNEX
Asunto:	DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO que acompaña al documento Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO sobre la transparencia y la segmentación de la publicidad política

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – SWD(2021) 356 final - ANNEX.

Adj.: SWD(2021) 356 final - ANNEX



Bruselas, 25.11.2021
SWD(2021) 356 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

Propuesta de

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

sobre la transparencia y la segmentación de la publicidad política

{COM(2021) 731 final} - {SEC(2021) 575 final} - {SWD(2021) 355 final}

Ficha resumen

Evaluación de impacto de la iniciativa sobre la transparencia de la publicidad política

A. Necesidad de actuar

¿Cuál es el problema y por qué es un problema a escala de la UE?

La publicidad política transmite mensajes políticos a los votantes a través de diversos medios de comunicación, desde la prensa a la televisión o las redes sociales. Se utiliza en campañas políticas y, de manera más general, para moldear la opinión pública y contribuir a los debates sobre temas de importancia para la sociedad. Está sujeta a una regulación específica para garantizar unas elecciones libres y justas. Un elemento importante de las normas vigentes es que intentan garantizar que la publicidad política se utilice de forma transparente, de modo que los ciudadanos puedan reconocer que se trata de publicidad y las personas que la coloquen puedan rendir cuentas. Existe un interés público legítimo en protegerlo, como la equidad, la igualdad de oportunidades y la transparencia en el proceso electoral y el derecho fundamental a ser informado de manera objetiva, transparente y plural. Así pues, las normas nacionales imponen obligaciones a los actores políticos y a las empresas que prestan servicios de publicidad política. Tradicionalmente, estas normas se han centrado en los medios de comunicación «fuera de línea» (periódicos, organismos de radiodifusión, etc.), pero la publicidad en línea es cada vez más común, ya que puede difundirse con mayor flexibilidad y dirigirse a públicos muy específicos. Con la publicidad en línea han surgido nuevos retos, en particular en relación con cuestiones de transparencia, rendición de cuentas y técnicas de segmentación concebidas para manipular.

Todos los Estados miembros cuentan con legislación específica en materia de publicidad política, lo que da lugar a un mosaico fragmentado de normas nacionales en términos de fondo, alcance, aplicación y ejecución que crean obligaciones para los proveedores de servicios y que se aplican de manera diferente de un Estado miembro a otro y en función del medio a través del cual se difunde la publicidad. Esta situación afecta en particular a las definiciones pertinentes y a los requisitos de transparencia, que afectan al contenido de los anuncios. Puesto que algunos Estados miembros tienen la intención de introducir nueva legislación que cubra los nuevos medios de comunicación en línea, está previsto que esta fragmentación aumente. Este complejo contexto jurídico genera costes y retos, que también crean obstáculos a la publicidad política como servicio transfronterizo en el mercado interior, con un impacto directo en el funcionamiento del mercado interior.

Los datos personales se utilizan para segmentar los mensajes políticos enviados a los ciudadanos dirigiendo los anuncios a grupos y adaptando el contenido. El tratamiento de datos personales para tales fines, en particular los datos considerados sensibles con arreglo al RGPD, y la focalización en grupos lo suficientemente pequeños como para permitir la transmisión opaca de mensajes políticos personalizados, tienen efectos negativos específicos y pronunciados para los derechos protegidos de los ciudadanos. Algunos Estados miembros también han intentado intervenir en relación con la segmentación o están considerando la posibilidad de hacerlo, pero estas medidas han resultado problemáticas.

Estas cuestiones también afectan a los procesos democráticos y a las campañas a escala de la UE, también por parte de los partidos políticos europeos. El marco jurídico de la UE aplicable a los partidos políticos europeos no regula el uso de la publicidad política, y la fragmentación e inseguridad pueden obstaculizar la capacidad de estos partidos para llevar a cabo campañas a escala de la UE.

La presente evaluación de impacto analiza los principales problemas planteados por los anuncios políticos y sus causas, desde tres perspectivas:

1. Los agentes económicos que desean llevar a cabo campañas en múltiples medios o en varios Estados miembros se enfrentan a importantes obstáculos y costes adicionales, debido a las diferencias en la regulación de la transparencia entre los Estados miembros y entre los contextos en línea y fuera de línea.

Algunos actores políticos y agentes económicos aprovechan esta situación para eludir las normas. Esta situación también impulsa una gran proporción de anuncios políticos en línea.

2. Esta situación merma la capacidad de las normas nacionales sobre anuncios políticos para proteger los procesos democráticos y los derechos fundamentales. La segmentación de anuncios políticos en línea y otras técnicas de manipulación crean problemas adicionales.

3. La transparencia en torno a los anuncios políticos patrocinados por los partidos políticos europeos que hacen campaña por toda la UE sobre cuestiones que atañen a esta es insuficiente.

¿Qué se pretende conseguir?

Los objetivos generales son los siguientes: 1) facilitar la prestación de publicidad política y servicios conexos en el mercado interior, contribuyendo al mismo tiempo a procesos democráticos justos basados en normas de transparencia elevadas y armonizadas y el uso lícito de técnicas de segmentación; 2) establecer normas de transparencia estrictas para los partidos políticos de la UE en apoyo de unas elecciones libres y justas.

Los objetivos específicos son: a) reducir la fragmentación jurídica, eliminar obstáculos y reducir los costes de los servicios transfronterizos, b) definir requisitos de transparencia elevados para los anuncios políticos (incluidos los anuncios temáticos), c) abordar los riesgos específicos de protección de datos derivados del uso de algunas técnicas de segmentación y amplificación, d) garantizar una supervisión eficaz de las obligaciones previstas y reforzar los resultados normativos, e) promover una mayor transparencia y unas elecciones libres y justas mediante el cumplimiento de las normas por parte de los partidos políticos en la UE. La consecución de estos objetivos también aumentará la resiliencia frente a la manipulación informativa y las injerencias extranjeras.

¿Cuál es el valor añadido de la actuación a nivel de la UE (subsidiariedad)?

Esta cuestión se aborda mejor a escala de la UE, ya que los Estados miembros no pueden abordar la fragmentación del mercado ni lidiar con el carácter transfronterizo de los problemas detectados. Varios Estados miembros han promulgado leyes o están estudiando la posibilidad de legislar sobre la transparencia y la segmentación de la publicidad política. De este modo, aumentará la fragmentación, lo que pone en peligro el derecho a la libertad de establecimiento y a la libre prestación de servicios en toda la UE, sin alcanzar los objetivos previstos por la normativa. Adoptar normas a escala de la UE para los anuncios políticos y los servicios conexos aportaría seguridad jurídica, eliminaría los costes de conformidad de la prestación transfronteriza de servicios y reduciría los riesgos de incumplimiento. Esto mitigaría los incentivos para que los agentes económicos compartieran el mercado interior y les incentivaría a prestar servicios transfronterizos de publicidad política conformes y a desarrollar otros nuevos. En cambio, los efectos de una legislación estrictamente nacional se limitan a un solo Estado miembro. Existe el riesgo de que los proveedores de servicios de otros Estados miembros eludan esta legislación o no la comprendan. Con una legislación nacional no se solucionarían los problemas a escala de la UE señalados anteriormente, incluso podrían agravarse. Además, el carácter transfronterizo de las actividades, en particular en el entorno en línea, plantea importantes retos en materia de transparencia y de segmentación que una regulación estrictamente nacional en este ámbito no podría abordar. La protección de datos está armonizada a escala de la UE y deben preverse medidas adicionales a escala de la UE. Por otro lado, solo la UE podría ofrecer medidas a escala de la UE para la publicidad política de los partidos políticos europeos: esto garantizaría que la legislación nacional no obstaculizara sus campañas en el ámbito de la UE.

B. Soluciones

¿Cuáles son las distintas opciones posibles para alcanzar los objetivos? ¿Existe o no una opción preferida? En caso negativo, ¿por qué?

Las opciones relacionadas con los agentes económicos en el *mercado interior* incluyen:

1.1. **Medidas vinculantes limitadas** para armonizar determinadas definiciones y prever la conservación de información, así como medidas y normas no vinculantes para promover la transparencia en el uso de anuncios políticos en línea y fuera de línea y apoyar nuevas intervenciones, incluida la autorregulación. Las medidas no vinculantes también abarcan el uso de técnicas de segmentación.

1.2. **Medidas vinculantes** para armonizar los requisitos de transparencia para los anuncios políticos, acompañadas de medidas y normas no vinculantes. Las medidas vinculantes también abordan el uso de técnicas de segmentación en los anuncios políticos.

Entre las opciones dirigidas a los *partidos políticos* cabe citar las siguientes:

2.1. **Medidas vinculantes limitadas** destinadas a adaptar el marco existente sobre los partidos políticos europeos para introducir la obligación de que los partidos apoyen un uso transparente de los anuncios políticos; y

2.2 **Ampliación del marco existente** para introducir obligaciones complementarias para que los partidos políticos europeos ofrezcan una transparencia significativa para el uso de anuncios políticos. Capacitar adecuadamente a la Autoridad para los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europea para que dé cuentas sobre el cumplimiento.

Tanto para la opción 2.1 como para la 2.2, se aplicarían medidas no vinculantes a los partidos políticos nacionales, junto con recomendaciones dirigidas a los Estados miembros para introducir normas equivalentes para todos los actores políticos.

¿Cuáles son las opiniones de las distintas partes interesadas? ¿Quién apoya cada opción?

- Existe una demanda generalizada de una definición uniforme de lo que constituye «publicidad política».
- Amplio apoyo a que la UE intervenga, en particular a las medidas de transparencia para garantizar i) la disponibilidad de suficiente información sobre los anuncios políticos —para permitir el seguimiento de las campañas en diferentes plataformas y medios de comunicación— y ii) que la información se conserve y se ponga a disposición del público.
- Respaldo a la prohibición de anuncios políticos segmentados o a que se permitan únicamente cuando los usuarios den su consentimiento expreso.
- Es necesario reequilibrar la regulación fuera de línea (ampliamente regulada) y los anuncios en línea (regulación limitada o nula).
- Los Estados miembros también se muestra a favor, en términos generales, de opciones de supervisión más eficaces (tanto fuera de línea como en línea) para abordar las prácticas opacas en el terreno de la publicidad política.

C. Repercusiones de la opción preferida

¿Qué beneficios aporta la opción preferida (o, en su defecto, las opciones principales)?

Se espera que la opción preferida tenga un efecto positivo con respecto al escenario de referencia:

- incrementando la seguridad jurídica y eliminando los costes asociados a la fragmentación de la normativa;
- aportando mayor transparencia a la segmentación, lo que repercutirá positivamente en los derechos fundamentales;
- proporcionando una base clara para la supervisión, permitiendo así que las autoridades nacionales soliciten la información necesaria para supervisar los anuncios políticos y cooperar en la investigación y la ejecución;
- aumentando la transparencia en los procesos democráticos y ofreciendo una protección contra la manipulación mediante técnicas de segmentación;
- la supervisión activa de las campañas políticas en torno a las elecciones de la UE también requeriría una divulgación activa y oportuna por parte de los partidos políticos europeos y reforzaría el papel y los recursos de la Autoridad para garantizar la supervisión.

¿Cuáles son los costes de la opción preferida (o, en su defecto, de las opciones principales)?
<p>Agentes económicos: costes de conformidad para cumplir las obligaciones en materia de transparencia y supervisión (tanto los costes de adaptación puntuales como los costes de conformidad corrientes). No obstante, es de esperar que los costes globales para los proveedores de servicios sean inferiores a los del escenario de referencia, ya que al reducir la fragmentación se generan mejoras en términos de eficiencia.</p> <p>Autoridades nacionales y Autoridad para los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas: costes puntuales de formación y capacitación para adaptarse y aprovechar al máximo las nuevas oportunidades para una regulación más eficaz. Coste de la contratación pública del repositorio de partidos políticos europeos. Compensado por el aumento de la eficiencia y la mejora del acceso a la información y la coordinación a escala de la UE.</p> <p>Partidos políticos europeos: determinados costes de divulgación de información en la plataforma común de repositorios publicitarios se compensan con una mayor seguridad jurídica y menores costes de las campañas paneuropeas.</p>
¿Cuáles son las repercusiones para las pymes y la competitividad?
<p>Los nuevos requisitos ayudarán a las pymes a expandir sus servicios de publicidad política a través de las fronteras en el mercado interior. La adaptación de sus sistemas de información para cumplir la obligación pasiva de conservar información sobre los anuncios políticos conllevaría pequeños costes puntuales. Estos costes se compensarían con el ahorro derivado de unas normas más coherentes en toda la UE.</p>
¿Habrá repercusiones significativas en los presupuestos y las Administraciones nacionales?
<p>Costes puntuales de formación del personal administrativo y costes corrientes de vigilancia del cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia y segmentación. Deberían verse compensados por el ahorro en términos de eficiencia derivado de las obligaciones armonizadas y la racionalización y el refuerzo del proceso de supervisión. No obstante, el nivel de ejecución actual es bajo.</p>
¿Habrá otras repercusiones significativas?
<p>El aumento de la rendición de cuentas de los actores políticos fomentaría una cultura de campañas abiertas y honestas y debería contribuir a recuperar la confianza de los ciudadanos en el uso de la publicidad política y, de manera más general, en el debate político público y en la integridad del proceso electoral.</p>
Proporcionalidad
<p>Las medidas propuestas son proporcionales a los objetivos definidos (véase el recuadro sobre subsidiariedad).</p>
D. Seguimiento
¿Cuándo se revisará la política?
<p>En un plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor del Reglamento previsto.</p>