

# REVISTA DE PRIVACIDAD Y DERECHO DIGITAL

**DIRECTOR • D. PABLO GARCÍA MEXÍA**

**BLANCA RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO**  
CARTA DEL DIRECTOR

**PALOMA SÁNCHEZ**  
DIFICULTADES EN LA MEDICIÓN DE LA INNOVACIÓN. LA  
IMPORTANCIA DE LOS INTANGIBLES  
*Challenges in Measuring Innovation: The Importance of  
Intangible Assets*

**ÁNGEL GÓMEZ DE ÁGREDA**  
EL PAPEL DE LA REGULACIÓN TECNOLÓGICA EN UN MUNDO DE CONVULSIONES  
GEOPOLÍTICAS  
*The Role of Technological Regulation in a World of Geopolitical Upheaval*

**JORGE VILLARINO Y ALFONSO GONZÁLEZ DE LEÓN**  
"SOBERANÍA TECNOLÓGICA", "AUTONOMÍA ESTRATÉGICA"... ¿CONTROL POLÍTICO?  
*"Technological Sovereignty", "Strategic Autonomy"... or Political Control?*

**JESÚS BANEGAS NÚÑEZ**  
INNOVACIÓN, NO SOLO TECNOLÓGICA, PIEDRA FILOSOFAL DE LA PROSPERIDAD  
*Innovation—Beyond Technology—as the Philosopher's Stone of Prosperity*

**PABLO GARCÍA MEXÍA**  
IA, EUROPA, ESPAÑA Y EL DILEMA REGULACIÓN-INNOVACIÓN  
*AI, Europe, Spain and the Regulation-Innovation Dilemma*

**LUIS BOUZA GARCÍA**  
LA CONSTRUCCIÓN DEL DILEMA ENTRE INNOVACIÓN-REGULACIÓN EN LA NARRATIVA DE  
LAS BIG TECH: UNA LECTURA CRÍTICA DE LA CORREGULACIÓN TECNOLÓGICA  
*Constructing the Regulation-Innovation Dilemma in Big Tech Narratives: A Critical Reading of  
Tech Co-regulation*

**ALONSO RODRÍGUEZ NAVARRO**  
INNOVACIONES DISRUPTIVAS Y POLÍTICA CIENTÍFICA: EL ESTANCAMIENTO DE EUROPA  
*Disruptive Innovation and Political Science: Europe's Stagnation*



---

# LA CONSTRUCCIÓN DEL DILEMA ENTRE INNOVACIÓN-REGULACIÓN EN LA NARRATIVA DE LAS BIG TECH: UNA LECTURA CRÍTICA DE LA CORREGULACIÓN TECNOLÓGICA (\*)

*THE CONSTRUCTION OF THE INNOVATION-  
REGULATION DILEMMA IN THE BIG TECH  
NARRATIVE: A CRITICAL READING OF  
TECHNOLOGICAL CO-REGULATION*

**Por LUIS BOUZA GARCÍA**

*Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad  
Autónoma de Madrid<sup>1</sup>*

---

(\*) Este artículo se recibió el 11 de junio del 2025 y fue aceptado para publicación tras su revisión el 3 de julio de 2025

---

<sup>1</sup> Este artículo es uno de los resultados del proyecto Nuevos avances en la legislación de transparencia en España: mejoras en la definición del marco regulatorio (PID2021 124724NB I00), financiado por la Agencia Estatal de Investigación en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2021-2023.

REVISTA DE

**PRIVACIDAD Y  
DERECHO DIGITAL**

## RESUMEN

Este artículo analiza cómo el modelo de correulación adoptado por la Unión Europea en materia de gobernanza digital ha contribuido a reforzar el poder estructural de las grandes plataformas tecnológicas. A través de un enfoque de análisis de discursos y marcos, se examina cómo el discurso sobre la necesidad de equilibrar innovación y regulación ha sido moldeado por actores con fuerte capacidad económica, comunicativa y de lobby. Aunque la correulación se presenta como un mecanismo inclusivo y flexible, en la práctica reproduce asimetrías que otorgan ventaja a los intereses del sector tecnológico, permitiéndoles influir activamente en la elaboración normativa. La narrativa dominante asocia innovación con desregulación y eficiencia, desplazando los debates sobre derechos fundamentales y control democrático. El artículo concluye que el dilema entre innovación y regulación, lejos de ser un conflicto técnico neutral, se ha convertido en una herramienta discursiva que legitima la hegemonía normativa de las big tech. Así, la Unión Europea corre el riesgo de institucionalizar un modelo de gobernanza digital que, en nombre de la competitividad y la innovación, debilita su capacidad para proteger el interés público y garantizar una regulación más democrática.

---

**PALABRAS CLAVE:** *Correulación, Innovación, Regulación digital, Plataformas tecnológicas, Poder discursivo*

---

## ABSTRACT

This article analyzes how the co-regulatory model adopted by the European Union in digital governance has reinforced the structural power of major technology platforms. Using a discourse analysis approach, it examines how the discourse around balancing innovation and regulation has been shaped by actors with significant economic, communicative, and lobbying capacity. While co-regulation is officially presented as an inclusive and flexible mechanism, in practice it reproduces asymmetries that benefit the tech sector by allowing it to actively influence rule-making. The dominant narrative links innovation with deregulation and efficiency, displacing concerns about fundamental rights and democratic oversight. The analysis concludes that the innovation-regulation dilemma, rather than being a neutral technical conflict, has become a strategic discursive tool that legitimizes the normative dominance of big tech. As a result, the European Union risks institutionalizing a model of digital governance that, in the name of competitiveness and innovation, undermines its ability to protect the public interest and ensure genuinely democratic regulation.

---

**KEYWORDS:** *Co-regulation, Innovation, Digital regulation, Tech platforms, Discursive power*

---

## SUMARIO

### **I.- INTRODUCCIÓN**

### **II.- MARCO TEÓRICO: EL PODER DISCURSIVO DEL LOBBY TECNOLÓGICO EN LA UE**

### **III.- REGULACIÓN E INNOVACIÓN: EL CASO DEL USO DE LA IA CONTRA LA DESINFORMACIÓN**

#### **III.1.- LA COMPETENCIA COMO CATALIZADOR DE INNOVACIÓN**

#### **III.2.- ADAPTACIÓN NORMATIVA AL MERCADO COMO CONDICIÓN PARA EL PROGRESO TECNOLÓGICO**

### **IV.- LA (CO)REGULACIÓN COMO VICTORIA Y NO COMO IMPOSICIÓN A LAS PLATAFORMAS**

#### **IV. 1.- TECNO OPTIMISMO Y PESIMISMO EN EL DEBATE REGULATORIO**

### **V.- LA REDACCIÓN DEL CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS SOBRE IA COMO ILUSTRACIÓN DE LA (RE)CONSTRUCCIÓN DE LA DISYUNTIVA ENTRE INNOVACIÓN Y REGULACIÓN**

### **VI.- CONCLUSIÓN**

### **VII.- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

## I.- INTRODUCCIÓN

La reciente ofensiva contra las políticas de regulación digital de la Unión Europea del Gobierno norteamericano – especialmente de su vicepresidente J.D. Vance - y de grandes empresarios tecnológicos como Elon Musk o, en menor medida Mark Zuckerberg ha reactivado el debate sobre la necesidad y posibilidad de regular un entorno digital cada vez más concentrado y transnacional. Para las grandes plataformas, la presión competitiva y la lógica del mercado ya garantizan una mejora constante en seguridad, eficiencia y experiencia de usuario. Desde esta perspectiva, un exceso de regulación no solo sería innecesario, sino contraproducente. Sin embargo, las instituciones europeas insisten en que sin una intervención normativa clara, la innovación corre el riesgo de concentrar poder, erosionar derechos fundamentales y poner en jaque el equilibrio democrático.

Este choque de visiones se produce en un contexto marcado por la creciente centralidad de actores privados en el debate público y en el funcionamiento mismo de la democracia. Empresas con sede fuera del continente gestionan hoy espacios digitales que estructuran la comunicación política, la deliberación ciudadana y el acceso a la información. Diagnósticos como el del *tecno-feudalismo*<sup>1</sup> o incluso del *tecno-golpe*<sup>2</sup> contra la democracia alertan sobre el poder acumulado por estas plataformas, no solo en términos técnicos (mediante algoritmos y sistemas automatizados), sino también ideacionales y político-económicos, dada su influencia sobre gobiernos y mercados.

Ante esta situación, la respuesta institucional europea ha sido acelerar la construcción de un marco regulatorio que no obstaculice el desarrollo tecnológico, pero que garantice su alineación con los valores democráticos del continente, como los Reglamentos de Servicios Digitales o de Inteligencia Artificial. En la Cumbre Europea sobre Inteligencia Artificial del 11 de febrero de 2025, la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, presentó el Plan de Acción para la IA, subrayando la importancia del trabajo entre múltiples actores

1 VAROUFAKIS, Y. *Tecnofeudalismo: el sigiloso sucesor del capitalismo*. Bilbao: Deusto. 2024

2 SCHAAKE, M. *The Tech Coup*. Princeton University Press. 2024

para conseguir una adaptación constante de las normas al desarrollo tecnológico.

En este sentido, tanto el DSA como el Reglamento de IA se apoyan en códigos de buenas prácticas que complementan la propia norma y su interpretación. Su redacción sigue una lógica de gobernanza inclusiva, que reúne a proveedores, autoridades, sociedad civil, académicos y expertos independientes. Esta arquitectura normativa busca algo más que regular: aspira a reequilibrar el poder en el ecosistema digital y reencauzar la innovación hacia objetivos de interés público

La implementación de este enfoque participativo se ejemplificó en la sesión plenaria de lanzamiento del código de buenas prácticas, que reunió a casi 1000 actores. Esta cifra simbólica da cuenta de la centralidad estratégica de este código, concebido tanto como una palanca de armonización normativa a nivel europeo como un instrumento de influencia global, consolidando el papel de la UE como líder en regulación tecnológica.

No obstante, la publicación de la última versión del código de buenas prácticas ha generado fuertes críticas. Varios participantes en su elaboración denunciaron un desequilibrio de poder, que produjo contribuciones asimétricas dentro del proceso de redacción.

Esto ilustra que en lo relativo a la “industria digital” el trabajo regulatorio más intenso en los últimos años se ha concentrado en la corrección, entendida como el desarrollo de obligaciones generales cuyas implicaciones y mecanismos específicos se desarrollan por el propio sector objeto de regulación. Esto tiene que ver con la idea de una excepcionalidad de un negocio cuyos efectos ‘disruptivos’ no pueden adaptarse a las normas existentes sino que requiere un marco normativo novedoso debido a su capacidad de innovación<sup>3</sup>.

En el momento actual, hablar de innovación tecnológica parece equivalente a analizar el papel de las grandes empresas de plataformas. Aunque esto es reduccionista y la innovación biomédica, en energía o transporte es tan o más revolucionaria en innovación fundamental y seguramente más intensiva en creación de empleo, las empresas de

---

3 GRIFFIN, R. “Public and private power in social media governance: multistakeholderism, the rule of law and democratic accountability.” *Transnational Legal Theory*, 14(1), 2023, pp. 46-89.

Silicon Valley han conseguido identificarse intensamente con la innovación. Como argumentaremos en este artículo, esto tiene que ver con su capacidad de establecer el relato sobre políticas digitales en la UE, hasta el punto de plantear una disyuntiva entre el desarrollo de normas sobre protección de consumidores, menores y la propia democracia y el progreso tecnológico.

Regulación frente a innovación es un debate que ha ganado en popularidad en la Unión Europea desde mediados de los años 2000. Si la construcción del mercado interior en los años 90 se desarrolló mediante una estrategia de armonización regulatoria que combinaba la integración negativa – eliminación de normas nacionales – y la positiva – el desarrollo de nuevas normas a escala europea, desde mediados de los 2000 el programa “legislar mejor” ha contribuido a identificar la regulación como una rigidez del mercado europeo que se opone a la innovación<sup>4</sup>.

En la línea de lo argumentado más arriba, estudiaremos los argumentos y demandas de los actores implicados en el desarrollo del reglamento europeo de servicios digitales (DSA por sus siglas en inglés) y del reglamento sobre inteligencia artificial sobre la disyuntiva innovación – regulación y sus demandas contrapuestas sobre el uso de la IA para luchar contra la desinformación, para estudiar la hipótesis del dominio narrativo de las grandes plataformas en este proceso.

El DSA establece obligaciones para las grandes plataformas digitales, con el objetivo de crear un entorno más seguro en línea y de proteger los derechos fundamentales de los usuarios. De manera específica, las obliga a vigilar la existencia de riesgos sistémicos para el discurso público y las elecciones democráticas. Aunque no se menciona específicamente, la desinformación es uno de esos riesgos sistémicos<sup>5</sup> y por ello el Reglamento se complementa con una serie de prácticas co-regulatorias entre las que destaca el Código de Prácticas contra la desinformación.

4 VAN DEN ABEELE, E. “The Better Regulation agenda: a ‘new deal’ in the building of Europe?” *ETUI Policy Brief, European Social Policy*, Issue 1/2009.

5 Ó FATHAIGH, R., BUIJS, D. y VAN HOBOKEN, J., “The Regulation of Disinformation Under the Digital Services Act”, *Media and Communication*, vol. 13, 2025.



En este marco, las plataformas tienen que presentar informes de transparencia cada seis meses sobre sus procedimientos contra la desinformación. Estos informes permiten que las autoridades, los reguladores y el público en general tengan visibilidad sobre las prácticas y políticas de las plataformas para mitigar los riesgos asociados con el contenido ilegal o dañino, como la desinformación. Los primeros informes, publicados en 2024, desvelan un uso claro de la IA en campañas de manipulación (des)informativa, pero también que las propias plataformas emplean herramientas automatizadas para mejorar la detección, el seguimiento y la mitigación de las campañas de desinformación, por ejemplo para analizar contenidos, identificar cuentas falsas y vigilar las tendencias de desinformación, incrementando así la eficiencia y eficacia de las contramedidas. La integración de la automatización en los procesos regulatorios se percibe como un aspecto crucial para mejorar la calidad y la eficacia de las estrategias destinadas a combatir la desinformación. Los sistemas automatizados pueden agilizar los procesos, garantizar el cumplimiento de las normas y facilitar una respuesta rápida a las amenazas emergentes.

Sin embargo, esto genera también inquietud entre organizaciones de derechos fundamentales, reguladores y académicos, en la medida que se somete el ejercicio de dos libertades fundamentales - expresión e información - a decisiones automatizadas en mayor o menor medida. Esto tiene consecuencias bien teorizadas respecto a la existencia de sesgos, pero no por ello deja de ser necesario investigar su manifestación respecto a las decisiones de las plataformas. Además, el uso de herramientas automatizadas plantea un problema de poder epistémico y regulatorio, en la medida que las plataformas tienen más información que los demás actores sobre los criterios con los que toman estas decisiones y, si bien la norma les obliga a ser transparentes, también sanciona la legitimidad de las mismas al amparo de un sistema de defensa de la democracia y el debate público. De esta manera, las empresas de plataformas contribuyen a generar parte del imaginario actual sobre la democracia digital y las libertades públicas de manera favorable a sus intereses, convirtiéndose de facto en reguladores y actores fundamentales para partes enteras del funcionamiento de las esferas públicas en democracia.

Puesto que los documentos sobre la consulta relativa al código de prácticas sobre Inteligencia Artificial no están disponible en la fecha de finalización de este artículo (junio de 2025), nos apoyamos en los contenidos de la base de datos AAEDR (Bouza García et al 2025) del proyecto RECLAIM sobre la regulación de la posverdad en la UE. La base de datos contiene información organizada en marcos y demandas sobre las consultas sobre regulación digital de la UE frente a la desinformación entre 2018 y 2024. De manera específica, analizamos los argumentos contenidos en el dataset de marcos y argumentos (frames) en el código 32 sobre adaptación de la regulación al cambio tecnológico (20 referencias) y su subcódigo sobre cómo la regulación puede estimular la innovación (contiene 12 referencias). También analizamos el código denominado “tecnosoluciones sí / no” en el dataset de demandas (contiene 31 referencias) para analizar las propuestas concretas sobre el uso de IA y otras tecnologías. La mayor parte de documentos citados están extraídos de la consulta sobre el DSA<sup>6</sup> y disponibles en inglés y la traducción es del propio autor. A continuación usamos fuentes secundarias para examinar el proceso de consulta y redacción del código de buenas prácticas en materia de IA de la UE (2024-2025) para analizar si se mantiene las lógicas del campo digital europeo o se están produciendo cambios significativos.

## II.- MARCO TEÓRICO: EL PODER DISCURSIVO DEL LOBBY TECNOLÓGICO EN LA UE

El estudio de la influencia política de los grupos de interés en la UE es un campo de estudio consolidado. De manera coherente con la realidad de una economía de mercado y una política pluralista, las instituciones de la UE tienen tendencia a tener en cuenta las demandas regulatorias de los actores económicos. Sin embargo, desde hace unos años la lit-

---

<sup>6</sup> Si no se indica otra cosa, todos los documentos de organizaciones citadas están disponibles en este enlace: [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12417-Digital-Services-Act-deepening-the-Internal-Market-and-clarifying-responsibilities-for-digital-services/public-consultation\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12417-Digital-Services-Act-deepening-the-Internal-Market-and-clarifying-responsibilities-for-digital-services/public-consultation_en)

eratura señala igualmente que la mera acumulación o disposición de recursos económicos no garantiza, por si misma, el éxito político<sup>7</sup>. Las campañas de influencia más exitosas son aquellas que los decisores públicos perciben como alineadas con la opinión pública<sup>8</sup>.

Uno de los conceptos clave en este artículo es el de “cooperación preventiva”<sup>9</sup> que señala que las empresas tecnológicas prefieren cooperar con el regulador europeo para establecer reglas del juego favorables. Estos resultados indican que el poder político de las grandes empresas se fundamenta en los efectos bien conocidos del pluralismo en las mejores oportunidades para los actores económicamente poderosos<sup>10</sup>. En este sentido, su capacidad económica - fundamentada, como otros sectores económicos, en su capacidad de estimular el empleo y el crecimiento - se puede explicar con las constantes del estudio de grupos de interés en la UE<sup>11</sup>.

Sin embargo, estas herramientas tienen límites a la hora de estudiar cómo traducen estas empresas su peso económico en influencia política. ¿Por qué se las tiene en cuenta cuando en realidad tienen un peso limitado en la creación de empleo<sup>12</sup>? Además, la mayor parte del lobby tecnológico se constituye en “outsiders” en el terreno político doméstico, al no implicarse en las formas clásicas de asociacionismo empresarial doméstico. El artículo asume que buena parte de su capacidad de influencia es específicamente política. Por una parte, la

---

7 DÜR, A., BERNHAGEN, P. y MARSHALL, D. “Interest group success in the European Union: When (and why) does business lose?” *Comparative Political Studies*, 48(8), 2015, pp. 951–983.

8 DE BRUYCKER, I., y HANEGRAFF, M. “The people versus the money: What drives interest group influence in the European Union?” *European Journal of Political Research*, 63(1), 2024, pp. 26-44.

9 RONE, J., “The return of the state? Power and legitimacy challenges to the EU’s regulation of online disinformation”, en HAGGART, B., TUSIKOV, N. y SCHOLTE, J. A. (Eds.), *Power and authority in internet governance: return of the state?*, Routledge, Londres, 2021, págs. 171-194.

10 SCHATTSCHNEIDER, E. E., *The Semisovereign People: A Realist’s View of Democracy in America*, Holt, Rinehart and Winston, Nueva York, 1960; LINDBLOM, C. E., *Politics and Markets: The World’s Political-Economic Systems*, Basic Books, Nueva York, 1977.

11 TARRANT, A. y COWEN, T., “Big tech lobbying in the EU”, *The Political Quarterly*, vol. 93, n.º 2, 2022, págs. 218-226.; Heermann, M., *Preferences and Coalitions in European Union Internet Policy*. Tesis Doctoral, Universidad de Konstanz 2024

12 TARRANT y COWEN “Big tech lobbying... op cit”

relación con EEUU y las presiones de dicho gobierno en favor de sus empresas son una dimensión fundamental y simplemente se están haciendo más manifiestas con la administración Trump. Por otra, y en esto se centrará este artículo, este sector ha conseguido identificarse ideológica, narrativa y políticamente no solo con el crecimiento económico sino con los aumentos de productividad y de innovación tecnológica.

Este artículo analiza el poder comunicativo de las grandes tecnológicas. Además de su conocido poder económico - Google es desde hace años la empresa que más gasta en actividades de lobbying en Bruselas - las grandes tecnológicas articulan de manera eficaz un relato que moviliza diferentes discursos. Por una parte, opone la regulación a eficiencia para intentar obtener un terreno de juego lo menos reglamentado posible. En segundo lugar, y de manera positiva, argumenta que es un sector que contribuye al crecimiento económico al estimular la productividad y la innovación tecnológica. Por último, plantea un discurso que establece la libertad de expresión como valor supremo<sup>13</sup> frente a las demandas de moderación de contenidos o al equilibrio con otros derechos y libertades.

El poder comunicativo de las grandes empresas actúa en espacios sociales específicos. Por ejemplo, el imaginario sobre la tecnología de los emprendedores de Silicon Valley es radicalmente diferente al de los trabajadores cuyos puestos de trabajo estén amenazados por la automatización. Por lo tanto, es necesario estudiar la especificidad del microcosmos social que constituye el espacio de las políticas digitales. En este sentido, nos apoyaremos en el concepto de campo de acción estratégica<sup>14</sup> de las políticas digitales tal y como lo han desarrollado Bonnamy<sup>15</sup> y Heerman<sup>16</sup>, entre otros, para estudiar el espacio social en el que se forman los discursos sobre el dilema entre innovación y regulación. La relevancia de este enfoque es que se

13 ZUBOFF, S. *La era del capitalismo de la vigilancia : La lucha por un futuro humano frente a las nuevas fronteras del poder*. Paidós, Barcelona, 2020

14 FLIGSTEIN, N. y MCADAM, D. *A Theory of Fields*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

15 BONNAMY, C., *Avec la culture, contre internet? Sociologie de la régulation européenne du droit d'auteur numérique (2004-2019)*, tesis doctoral, Universidad Paris 1, 2023

16 HEERMANN, M. *Preferences and Coalitions op. cit*

señala que los actores de la política - sus posiciones de dominio, sus ideas y acción colectiva - importan en el resultado de las políticas y que las decisiones sobre IA no se adoptan de manera aislada sino en un contexto en el que las decisiones del pasado, el equilibrio entre actores económicos y políticos y las estrategias se han caracterizado por una posición de dominio de las empresas tecnológicas. A pesar de derrotas parciales en asuntos como la protección del copyright<sup>17</sup>, las tecnológicas tienen capacidad de colaborar con un rango diverso de actores desde partidos conservadores a defensores del internet libre y establecer el marco de la política<sup>18</sup>.

Un enfoque novedoso se ha centrado en la capacidad ideacional de las grandes plataformas para establecer el marco en el que se conceptualizan la política pública y las normas. Un concepto relevante dentro de la literatura sobre lobby es la captura discursiva, que puede surgir como consecuencia del intercambio de recursos, principalmente asociado al lobby empresarial. Pawel Popiel<sup>19</sup> ha destacado cómo las empresas en EE. UU. han logrado impulsar normas que socavan las opciones de los consumidores, aumentan la concentración de la industria y amenazan la privacidad de los usuarios. Ha examinado el considerable poder de lobby de estas corporaciones, sus prioridades políticas y económicas, así como la ideología subyacente, revelando la profundidad y la omnipresencia de su influencia. Al hacerlo, expone los mecanismos a través de los cuales los intereses públicos se ven desplazados por las prioridades corporativas. De especial relevancia en estos mecanismos es el concepto de captura cultural, utilizado por James Kwak<sup>20</sup> para describir la influencia corporativa en los sistemas de creencias, las preferencias políticas y los sesgos ideológicos de quienes toman decisiones, los cuales pueden no ser completamente conscientes, pero surgen debido a su proximidad con la industria en

---

17 BONNAMY *Avec la culture... op. cit*

18 HEERMANN, M. *Preferences and Coalitions op. cit* p. 163

19 POPIEL, P. "Digital platforms as policy actors" in FLEW, T y MARTIN, F. R. (eds) *Digital Platform Regulation: Global Perspectives on Internet Governance*, Cham: Springer International Publishing, 2022, pp. 131-150

20 KWAK, J. "Cultural Capture and the Financial Crisis", in CARPENTER, D. y MOSS, D.A (eds), *Preventing Regulatory Capture* New York: Cambridge University Press, 2013, pp. 71-98.

cuestión. La captura cultural alimenta lo que Victor Pickard denomina captura discursiva<sup>21</sup>, que se refiere a la reducción de las opciones políticas consideradas posibles por los decisores, al eliminar alternativas que podrían amenazar el poder de la industria. Esta captura ocurre a nivel ideológico, integrando los valores de la industria en la administración. Aunque no siempre resulta en políticas favorables a la industria de forma inmediata, con el tiempo, este estrechamiento ideológico contribuye a largo plazo la implementación de políticas que favorecen a dichos intereses.

La naturaleza global de empresas tecnológicas como Google o Facebook ha situado a la Unión Europea como un actor central en la regulación de la desinformación, siguiendo un patrón similar al de otros debates regulatorios de la UE sobre cuestiones transnacionales de internet, como la protección de datos o la infraestructura<sup>22</sup>. Esto explica que los esfuerzos de influencia política por parte de las empresas tecnológicas se hayan orientado hacia el nivel de la UE, el espacio político en el que se está desarrollando el debate sobre la regulación de la desinformación y la esfera pública. En su esfuerzo por proteger su modelo de negocio basado en la publicidad, las empresas de redes sociales han desempeñado un papel crucial en la configuración de las políticas de desinformación a nivel de la UE, utilizando tanto la cooperación 'preventiva' como la 'conflictiva'<sup>23</sup>. Por un lado, los lobbistas de las grandes tecnológicas cooperan estrechamente con los responsables políticos para dar forma a la legislación, evitando que cuestionen su modelo de negocio; por otro, utilizan su poder comunicativo y económico para desafiar acciones políticas que socaven su posición dominante.

Las teorías críticas sobre el poder de lobby de la industria son por lo tanto un segundo bloque de literatura que tendremos en cuenta.

21 PICKARD, V. "Can Journalism Survive in the Age of Platform Monopolies? Confronting Facebook's Negative Externalities", in FLEW, T y MARTIN, F. R. (eds) *Digital Platform Regulation: Global Perspectives on Internet Governance*, Cham: Springer International Publishing, 2022, pp. 23-41.

22 BROEDERS, D., CRISTIANO, F. and KAMINSKA, M. "In Search of Digital Sovereignty and Strategic Autonomy: Normative Power Europe to the Test of Its Geopolitical Ambitions" *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 61(5), 2023, pp. 1261-1280

23 RONE, J., "The return of the state? Op. Cit.

Sin embargo, de nuevo el enfoque “de industria” resulta demasiado genérico para explicar el funcionamiento de los procesos regulatorios clave. Frente a la idea de que intereses económicos y reguladores europeos constituyen espacios claramente separados y que los primeros influyen en los segundos de manera específica, adoptaremos una visión de sociología política que asume que todos ellos son actores de un microcosmos social, el campo de acción estratégica de las políticas públicas europeas en materia digital<sup>24</sup>, en el que las acciones de presión más o menos concretas respecto a una u otra cuestión regulatoria deben entenderse como parte de relaciones de poder más amplias, rutinizadas y casi ritualizadas.

### III.- REGULACIÓN E INNOVACIÓN: EL CASO DEL USO DE LA IA CONTRA LA DESINFORMACIÓN

En el discurso de las grandes plataformas, la innovación se presenta no solo como un valor estratégico, sino como un elemento central de legitimidad de su actividad<sup>25</sup>. Esta narrativa da lugar a un marco en el que la innovación no solo impulsa el progreso tecnológico, sino que también justifica una menor intervención estatal, sugiriendo que una regulación excesiva podría obstaculizar los incentivos naturales al progreso. A partir de esta premisa, las empresas tecnológicas articulan su defensa en torno a dos ideas clave: A. La competencia como catalizador de innovación, y B. La flexibilidad normativa como condición para la evolución tecnológica.

---

24 POHLE, J., HÖSL, M., & KNIEP, R. “Analysing internet policy as a field of struggle” *Internet Policy Review: Journal on Internet Regulation* 5(3), 1-21.2016; BONNAMY *Avec la culture... op cit*

25 ZUBOFF, S. *La era del capitalismo...* op. cit.

### III.1.- LA COMPETENCIA COMO CATALIZADOR DE INNOVACIÓN

Las plataformas digitales suelen argumentar que la presión competitiva en los mercados digitales ya garantiza mejoras continuas en seguridad, eficiencia y experiencia del usuario. Apple, por ejemplo, defiende que:

“La competencia motiva a las empresas a ofrecer una experiencia más segura y conveniente, y la diversidad de enfoques es clave para la salud de la economía de las aplicaciones.”<sup>26</sup>

Este argumento sugiere que un exceso regulatorio podría neutralizar estos incentivos de mejora inherentes al mercado. En este proceso regulatorio las grandes plataformas han defendido la necesidad de evitar un enfoque uniforme (“one size fits all”), advirtiendo que una regulación excesiva o mal diseñada, tal y como algunos de estos actores conciben la propuesta de restricciones ex-ante a las grandes plataformas que plantea el DSA, podría frenar tanto la innovación como la competencia, especialmente en mercados diversos y en rápida evolución:

EuroCommerce reclama flexibilidad normativa ante la diversidad de modelos de negocio:

“Un enfoque caso por caso podría captar mejor las especificidades de los mercados en línea; la variedad de plataformas digitales implica que los incentivos económicos y las dinámicas de una pueden diferir fundamentalmente de los de otra, reflejando distintos modelos de negocio y prácticas. Un enfoque único para todos los casos corre el riesgo de sofocar la innovación y desincentivar el crecimiento. Este enfoque también estaría en línea con las recomendaciones realizadas por varias autoridades nacionales de competencia.”<sup>27</sup>

<sup>26</sup> APPLE *Comments on the proposed ex ante regulatory instrument for large online platforms acting as gatekeepers*. (2020) p. 2

<sup>27</sup> EUROCOMMERCE. *Position paper on the Digital Services Act*. 8 de septiembre de 2020, p. 8



La Cámara de Comercio de EEUU identifica la regulación ex-ante con un castigo al éxito y a la innovación<sup>28</sup>, mientras que la ONG Article 19, defensora de la libertad de expresión, también critica que el desarrollo normativo podría limitar la innovación<sup>29</sup>.

Sin embargo, la estrategia discursiva de las empresas tecnológicas no comparte el marco tan negativo de la Cámara de Comercio americana, sino que sostiene que la innovación no solo es compatible con la regulación, sino que debe ser el objetivo de ésta. Dropbox lo resume bien: “apoyamos [...] un marco regulatorio que aumente la seguridad jurídica para todos los servicios digitales y promueva la innovación en toda Europa”<sup>30</sup>. Este marco argumenta que una regulación demasiado rígida puede sofocar la innovación y desincentivar la inversión en tecnologías emergentes. En este sentido, Google insiste en que las reglas “deben preservar los incentivos para innovar e invertir” y que la intervención reguladora debe centrarse en “evidencia de daños reales”<sup>31</sup>. Por ello, se insiste en un enfoque adaptativo, proporcional y basado en riesgos reales.

### III.2.- ADAPTACIÓN NORMATIVA AL MERCADO COMO CONDICIÓN PARA EL PROGRESO TECNOLÓGICO

Una de las justificaciones aportadas por numerosas organizaciones (FIAD, SAA, IFRRO, IOGT-NTO, Google) para la pertinencia del DSA es la necesidad de adaptar el marco regulatorio de la Unión Europea a las transformaciones tecnológicas que han tenido lugar desde la adopción de la Directiva de Comercio Electrónico en el año 2000. Varios actores destacan que dicha directiva ha quedado desactualizada ante la aparición de nuevas formas de intermediación digital, como las plataformas de contenidos, los mercados en línea y las redes sociales, que no estaban contempladas en el diseño original del marco normativo.

---

28 US CHAMBER OF COMMERCE *Comments on the European Commission's Consultation on the Digital Services Act* Septiembre 2020 p. 2

29 ARTICLE 19. *Recommendations for the EU Digital Services Act*. 2020 p.4

30 DROPBOX. *Summary of response to the Digital Services Act consultation*. 2020: p. 2

31 GOOGLE *Submission to the Digital Services Act consultation*. 2020 p. 10

Como señalan desde la Sociedad de Autores Audiovisuales “la Directiva está desfasada y no aborda las realidades actuales del mercado: una diversidad mucho más amplia de servicios que en el año 2000 y un volumen masivo de negocio generado en torno a ellos”<sup>32</sup>.

Una de las demandas clave de las empresas tecnológicas (Amazon y Google o Asociación Española para la Digitalización entre otras) que es compartida por gran parte de actores, incluidos rivales en otros aspectos (como por ejemplo el lobby de medios EMMA-ENPA o la asociación de consumidores BEUC), es el de preservar los grandes principios de la directiva original, como la neutralidad tecnológica, el principio del país de origen y el fomento de la innovación. Desde esta perspectiva, se aboga por una puesta al día del modelo de la directiva del año 2000 que no implique un cambio fundamental del modelo vigente, sino una actualización centrada en asuntos clave, incorporando obligaciones nuevas allí donde los riesgos son evidentes, como en la lucha contra la desinformación, la protección de derechos fundamentales o la competencia justa en los mercados digitales.

## IV.- LA (CO)REGULACIÓN COMO VICTORIA Y NO COMO IMPOSICIÓN A LAS PLATAFORMAS

Se puede considerar que el consenso en torno al mantenimiento de los grandes principios de la directiva de comercio electrónico es un triunfo para el modelo de negocio de las grandes plataformas. Especialmente importante resulta el principio de no responsabilidad por el contenido de terceros:

“El marco jurídico actual ha permitido la pluralidad y el crecimiento de las plataformas y negocios en línea, así como que los usuarios disfruten y se beneficien de estos servicios digitales. Esto se debe a que el régimen de responsabilidad previsto por la Directiva sobre

---

32 SOCIETY OF AUDIOVISUAL AUTHORS (SAA). *Contribution to the Digital Services Act consultation*. 2020 p. 1

el comercio electrónico ha demostrado ofrecer seguridad jurídica a todos los actores involucrados.”<sup>33</sup>

Muestra del éxito de la lógica de adaptación de la norma a la realidad – y no de la limitación de la actividad por no atenerse a la norma – las críticas que reflejan que el entorno normativo no cubre suficientemente la responsabilidad de las plataformas frente a productos o contenidos ilícitos, la publicidad digital transfronteriza o la protección efectiva del consumidor, lo que exige para algunos una revisión normativa orientada a reforzar la eficacia, claridad y coherencia del entorno regulatorio digital europeo.

#### IV.1.- TECNO OPTIMISMO Y PESIMISMO EN EL DEBATE REGULATORIO

Cuando se estudian las demandas concretas en torno a las posibles implicaciones del uso de la tecnología para la lucha contra la desinformación, es llamativo que encontremos un número significativamente superior de expresiones tecno-optimistas frente a las críticas (19 frente a 11 en los códigos Technosolutions yes/no). Esto sugiere que no solamente son efectivos los argumentos sobre la flexibilidad (co)regulatoria sino que triunfan los argumentos sobre los efectos positivos de la tecnología en la lucha contra la desinformación.

El enfoque tecnooptimista atribuye a la tecnología un papel central en la respuesta ante los desafíos asociados a la desinformación, los contenidos ilegales y la gobernanza del entorno digital<sup>34</sup>. El argumento central es que las herramientas automatizadas, cuando se aplican correctamente, no solo son eficaces sino necesarias para gestionar fenómenos que escapan a la capacidad humana. Así, actores como FIAD y Microsoft han defendido que la inteligencia artificial y el aprendizaje automático permiten una detección más ágil y precisa del contenido ilícito, y que los eventuales errores —como la retirada de contenido legal— son marginales frente al volumen de

---

33 ALASTRIA & FIDE. *Working group consultation on the Digital Services Act* 8 de septiembre 2020 p. 1

34 Véase MOROZOV, E. *La locura del solucionismo tecnológico*, Katz Editores y Capital Intelectual, Madrid, 2015 para los términos del debate sobre la posibilidad de solucionar problemas sociales mediante la tecnología.

infracciones que estas tecnologías consiguen evitar. FIAD cita a la Comisión Europea para enfatizar que es necesario “fomentar decididamente el uso y desarrollo de tecnologías automáticas para prevenir la reaparición de contenido ilegal en línea”<sup>35</sup>.

En relación con la lucha contra la desinformación, las propuestas más ambiciosas apuntan al despliegue de soluciones tecnológicas avanzadas como big data, blockchain y sistemas de verificación automatizados. Algunas organizaciones, como la Federation of European Direct and Interactive Marketing, destacan el desarrollo de herramientas de redacción asistida por IA, sistemas de detección basados en análisis de video y entornos en la nube que combinan algoritmos con experiencia editorial. La agencia AFP, por su parte, propone en su respuesta a la consulta sobre fake news en 2018 el uso de blockchain para garantizar la autenticidad y trazabilidad de la información, protegiendo así tanto la integridad del contenido como la confianza del público<sup>36</sup>. En la misma línea, Independent News & Media defiende que las plataformas colaboren con medios de comunicación para entrenar algoritmos de verificación con datos históricos, y sugiere incluso un reparto de la propiedad intelectual sobre el software desarrollado conjuntamente<sup>37</sup>.

El diseño responsable de los algoritmos también ocupa un lugar destacado en el discurso tecnooptimista. Actores tan distintos como COFACE-Families Europe, la European Federation of Journalists y Vaccines Europe subrayan la necesidad de que las plataformas configuren sus sistemas de recomendación de forma que favorezcan la diversidad informativa y no simplemente la viralidad o el clic fácil. Esta argumentación optimista sobre el algoritmo como vehículo para el pluralismo informativo plantea un escenario en el que la tecnología no es solo una herramienta de control, sino un instrumento potencial

35 FIAD *Contribution to the Digital Services Act consultation. International Federation of Film Distributors' Associations*. 2020p. 6

36 AGENCE FRANCE-PRESSE. *Response to questionnaire*. 2018 pregunta 15, p. 15 [https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-fake-news-and-online-disinformation\\_en](https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-fake-news-and-online-disinformation_en)

37 INDEPENDENT NEWS & MEDIA. *Response to questionnaire*. 2018, pregunta 16, p. 10 [https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-fake-news-and-online-disinformation\\_en](https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-fake-news-and-online-disinformation_en)

de democratización, que concuerda con la narrativa dominante desde los años 2000 sobre la digitalización como un proceso imparable de horizontalidad e interactividad<sup>38</sup>.

Finalmente, grandes plataformas como Google han defendido que la automatización no debe percibirse como una renuncia al control democrático, sino como una condición necesaria para actuar con eficacia ante la escala y velocidad de los riesgos actuales. Google ha destacado las mejoras constantes en sus algoritmos para priorizar fuentes fiables, eliminar sitios que incumplen sus directrices, y mostrar contenido autorizado en momentos críticos como las búsquedas de noticias o eventos de última hora en YouTube. Según Google, los sistemas automatizados permiten presentar información de alta calidad con más rapidez y en más idiomas y constituyen una herramienta fundamental en la respuesta a campañas de manipulación informativa. Incluso voces más alejadas del universo, como Impfbrief, organización alemana dedicada a la digitalización de la medicina, han sostenido que “las noticias son rápidas, el desmentido lleva tiempo. No hay forma de hacer esto con humanos: las máquinas deben asumir esta tarea”<sup>39</sup>.

En conjunto, estas posiciones configuran una narrativa que sitúa a la tecnología, y especialmente a la automatización, como una aliada indispensable de la estrategia regulatoria europea en su combinación de medidas de control de la información dañina con otras de promoción de la información verificada. En términos generales, estas propuestas reflejan una orientación política e ideológica que confía en la innovación para resolver problemas estructurales del entorno digital.

A diferencia del enfoque tecnooptimista, un número menor pero relevante de actores subrayan en sus respuestas a la consulta pública los límites estructurales de las soluciones tecnológicas automatizadas en la gobernanza digital.

La organización *Article 19* alerta sobre la falta de fiabilidad de tecnologías como el hash-matching o el procesamiento del lenguaje natural (NLP):

---

38 ZUBOOF *Capitalismo de la vigilancia* op. cit

39 IMPFBRIEF *Response to questionnaire*. 2018, pregunta 16 p. 11 [https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-fake-news-and-online-disinformation\\_en](https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-fake-news-and-online-disinformation_en)

“Estas herramientas no pueden distinguir adecuadamente entre contenido legal e ilegal, especialmente cuando su legalidad depende del contexto, como en casos de sátira o reportaje noticioso. Esto puede llevar a la eliminación masiva de contenido legítimo y vulnerar la privacidad de los usuarios.”<sup>40</sup>

La *European Publishers Council* remarca que:

“Los algoritmos no están capacitados ni por asomo para tomar decisiones editoriales complejas que los editores asumen como parte de sus responsabilidades legales.”<sup>41</sup>

Asimismo, organizaciones como *ECNL* y *COMECE* insisten en que la revisión humana debe ser una condición ineludible para la eliminación de contenido, siempre bajo principios de independencia, imparcialidad y supervisión institucional:

“La moderación de contenidos debe implicar una revisión humana por parte de un cuerpo independiente y autorizado, con participación institucional y de la sociedad civil.”<sup>42</sup>

“Confiar en que las evaluaciones relevantes sean realizadas exclusivamente por máquinas es profundamente problemático.”<sup>43</sup>

Casos como el del bloqueo del perfil satírico *TheTweetOfGod* en Twitter, mencionado por *C4C*, muestran cómo los algoritmos pueden confundir ironía con discurso de odio. Este tipo de errores puede tener un efecto inhibitor sobre la libertad de expresión, sobre todo en contextos donde el humor y la crítica política son elementos esenciales del debate público.

40 ARTICLE 19 *Recommendations* ... op cita p. 5

41 EUROPEAN PUBLISHERS COUNCIL *Submission to the public consultation on a European Media Freedom Act*. 21 de marzo de 2022 p. 6 [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13206-Safeguarding-media-freedom-in-the-EU-new-rules/feedback\\_en?p\\_id=31490318](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13206-Safeguarding-media-freedom-in-the-EU-new-rules/feedback_en?p_id=31490318)

42 ECNL. *Submission on the Digital Services Act package*. European Center for Not-for-Profit Law. 2020 p. 2

43 COMMISSION OF THE EPISCOPATES OF THE EUROPEAN UNION. *Response to questionnaire*. 2018 [https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-fake-news-and-online-disinformation\\_en](https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-fake-news-and-online-disinformation_en) p. 14, pregunta 17

Otras organizaciones como *Faktograf.hr* y *Gong* presentan el mismo texto advirtiendo que:

“Este proceso no puede ser automatizado sin poner en riesgo la libertad de expresión. La eliminación de contenido falso o dañino debe realizarse solo tras revisión humana.”<sup>44</sup> (*Gong*)

Incluso en casos de lucha contra desinformación o acoso, como señala *European Digital Rights*, las soluciones algorítmicas pueden ser fácilmente manipuladas:

“Una empresa de redes sociales usaba un sistema antibullying que eliminaba automáticamente el contenido si era señalado desde 10 direcciones IP diferentes. Esto funcionó hasta que grupos de 10 chavales se coordinaron para asegurarse de que las publicaciones de sus víctimas se eliminaran automáticamente.”<sup>45</sup>

Más allá del mayor número de referencias absolutas existentes en la base de datos (19 tecnooptimistas frente a 11 tecnopesimistas), la estructura de las respuestas críticas también demuestra la hegemonía tecnosolucionista: mientras que los argumentos favorables a la automatización hablan en términos generales de las contribuciones de la tecnología al bien público en futuro mejor, los argumentos críticos tienden a fundamentarse en casos concretos, señalar limitaciones condicionales o riesgos abstractos. La imaginación compartida es sin duda la de un futuro en el que la regulación permite el uso de la tecnología para moderar contenidos mientras que el debate se sitúa en las herramientas, protocolos y salvaguardas.

Tras presentar los argumentos de las grandes plataformas sobre la necesidad de flexibilidad regulatoria y su traducción en mecanismos de corrección y señalar cómo dichos argumentos pasan a representar el sentido común en el marco de las diferentes consultas, pasamos ahora a ejemplificar la continuidad de estas lógicas en el marco del código de prácticas sobre IA.

---

44 GONG. *Response to questionnaire* 2018 [https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-fake-news-and-online-disinformation\\_en](https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-fake-news-and-online-disinformation_en) p. 15, pregunta 11

45 EUROPEAN DIGITAL RIGHTS. (2018). *Response to questionnaire*. [https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-fake-news-and-online-disinformation\\_en](https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-fake-news-and-online-disinformation_en) pregunta 10, p. 10

## V.- LA REDACCIÓN DEL CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS SOBRE IA COMO ILUSTRACIÓN DE LA (RE)CONSTRUCCIÓN DE LA DISYUNTIVA ENTRE INNOVACIÓN Y REGULACIÓN

“Somos facilitadores, en la encrucijada de las diversas opiniones que se expresan en los grupos de trabajo. No partimos de nuestras propias ideas para llegar a las primeras versiones del código. Y no representamos intereses particulares, no hacemos lobby.”<sup>46</sup> Esta declaración al medio especializado *Contexte* de un miembro de la Oficina Europea de IA, actor central en la estrategia de la Comisión Europea en la elaboración del código de buenas prácticas del Reglamento de IA demuestra la coincidencia entre el marco indicado en la sección III con las expresiones de la Comisión: una autopercepción como árbitro entre partes interesadas para instaurar un proceso inclusivo que incorpore sus opiniones en una visión compartida.

Concretamente, este enfoque se manifiesta en el proceso de elaboración del código de prácticas sobre IA. A través de una convocatoria de manifestación de interés publicada el 30 de julio de 2024<sup>47</sup>, la Comisión invitó a proveedores de IA generativa (GPAI en inglés), usuarios de estos modelos, así como a representantes de la sociedad civil, partes interesadas y académicos e investigadores, a participar en la redacción del código de buenas prácticas.

Según *Contexte*, participaron unas 1000 entidades, con una distribución sectorial desigual: expertos (66%, incluyendo investigadores y think tanks), industria (21%), titulares de derechos (6%) y ONG (5%)<sup>48</sup>.

46 COLIN, M. «Le code européen de bonnes pratiques de l'IA dans la tourmente» 17 de febrero de 2025 *Contexte* [https://www.contexte.com/fr/article/tech/le-code-europeen-de-bonnes-pratiques-de-lia-dans-la-tourmente\\_217200](https://www.contexte.com/fr/article/tech/le-code-europeen-de-bonnes-pratiques-de-lia-dans-la-tourmente_217200) consultado el 30 de mayo de 2025, traducido del francés por el autor

47 COMISIÓN EUROPEA *AI Act: Participate in the drawing-up of the first General-Purpose AI Code of Practice Shaping Europe's Digital Future*, 30 de julio de 2024, consultado el 30 de mayo de 2025, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/ai-act-participate-drawing-first-general-purpose-ai-code-practice>

48 CONTEXTE « Le code de bonnes pratiques pour les IA à usage général désormais entre des mains expertes » *Contexte Briefing Tech* 1 de octubre de 2024 [https://www.contexte.com/actualite/tech/le-code-de-bonnes-pratiques-pour-les-ia-a-usage-general-desormais-entre-des-mains-expertes\\_203459.html](https://www.contexte.com/actualite/tech/le-code-de-bonnes-pratiques-pour-les-ia-a-usage-general-desormais-entre-des-mains-expertes_203459.html) consultado el 30 de mayo de 2025,



Los actores fueron luego agrupados en cuatro grupos, presididos por copresidentes, que se reunían en sesiones plenarias para debatir las prioridades regulatorias<sup>49</sup>.

Además, la Comisión ha desarrollado una estrategia de consultas multinivel, para estructurar la elaboración de las directrices del Reglamento de IA. Estas consultas se dirigen explícitamente a los actores clave (proveedores, autoridades, investigadores y ONG) en torno a cuestiones sustanciales: prácticas prohibidas (reconocimiento biométrico, policía predictiva, etc.), definición de sistemas de alto riesgo y aplicación de las prohibiciones. Las contribuciones recogidas alimentan el trabajo de la Oficina de IA, encargada de elaborar un marco normativo para los modelos de GPAL, en particular sobre la transparencia de los datos de entrenamiento<sup>50</sup>.

Asimismo, la Comisión expresa su interés en ser inclusiva mediante una interpretación flexible de los plazos de entrega de las contribuciones. Aunque se habían fijado fechas límite anteriores, el borrador final del código se publicó el 11 de marzo (Comisión Europea 2025), con tres semanas de retraso<sup>51</sup>, en respuesta a las peticiones de los presidentes de los grupos de trabajo, que quisieron integrar los comentarios de los 1000 participantes.

La inclusividad buscada por la Oficina de IA se ve limitada en la práctica, sin embargo, por los diferentes niveles de acceso e influencia entre los participantes del proceso de redacción. En este sentido, se han expresado quejas como el acceso directo de proveedores de IA a los presidentes de los grupos de trabajo durante las reuniones<sup>52</sup>. No obstante, la Comisión niega estas acusaciones, argumentando que ha analizado con rigor “400 páginas de comentarios”<sup>53</sup>. En cuanto a las reuniones, la

---

49 Ibid.

50 COMISIÓN EUROPEA *AI Act: Participate* op. cit

51 CONTEXTE Décalages en cascade dans le calendrier du code de bonnes pratiques sur l'IA, *Contexte Briefing Tech*, 24 de febrero 2025, consultado el 2 de junio de 2025, [https://www.contexte.com/actualite/tech/decalages-en-cascade-dans-le-calendrier-du-code-de-bonnes-pratiques-sur-lia\\_219270.html](https://www.contexte.com/actualite/tech/decalages-en-cascade-dans-le-calendrier-du-code-de-bonnes-pratiques-sur-lia_219270.html).

52 COLIN *Le code européen...* op cit

53 Ibid

Comisión aclara que los proveedores están “invitados a participar en talleres con los presidentes y vicepresidentes, para orientar cada ciclo de redacción, además de su participación en las sesiones plenarias”<sup>54</sup>.

Conscientes de estas críticas de diversos participantes, varios eurodiputados implicados en el seguimiento del Reglamento de IA enviaron una carta a Henna Virkkunen, vicepresidenta para la soberanía tecnológica, señalando que las organizaciones de la sociedad civil estaban experimentando dificultades para participar por falta de recursos frente a los lobbies<sup>55</sup>. En esta línea, una representante de una ONG declaró al medio Contexte una “cierta desilusión respecto al proceso”, agravada por la fragmentación normativa del código en cuatro documentos técnicos, lo cual oscurece el proceso<sup>56</sup>.

Las grandes líneas desveladas por medios y fuentes públicas sugieren que al igual que en el caso del DSA<sup>57</sup>, el diseño del código de prácticas sobre IA tiende a codificar y legitimar el marco del dominio tecnológico de las “Big tech”, más que a someterlas a un marco regulatorio impuesto (tal y como sugiere la terminología de la “soberanía tecnológica”). El acceso directo y recurrente a la Comisión permite pues a los actores tecnológicos influir considerablemente en la redacción del código de buenas prácticas. Este fenómeno pone en evidencia una realidad propia de las lógicas corregulatorias: si bien el proceso de elaboración parece inclusivo, en los hechos, la asimetría de poder y de recursos entre actores condiciona la capacidad de participación. Sin embargo, la Comisión mantiene el control determinante sobre la versión definitiva del código. Filtra propuestas, sintetiza compromisos y toma decisiones clave. De hecho, el documento final, aunque nutrido por contribuciones múltiples, refleja prioridades políticas de la Comisión, especialmente en cuanto a la innovación, la seguridad y la soberanía digital. En este sentido Aura Salla, eurodiputada del grupo PPE,

54 Ibid

55 WOLD, J. W. “GPAI Code of Practice: MEPs lobby for longer deadlines and more details” Euractiv 18 de diciembre de 2024 <https://www.euractiv.com/section/tech/news/gpai-code-of-practice-meps-lobby-for-longer-deadlines-and-more-details/>

56 COLIN *Le code européen...* op. cit

57 KAUSCHE, K., y WEISS, M. “Platform power and regulatory capture in digital governance” *Business and Politics*, 1-25, 2024

crítico que el código “va más allá del Reglamento sobre IA” y perjudica “la competitividad europea”, abogando por un marco “basado en la adhesión voluntaria”<sup>58</sup>.

Este equilibrio se concreta, por ejemplo, en las formulaciones relativas al acceso a los datos de entrenamiento de los GPAI: se acepta la posibilidad de exigencias de transparencia, pero con múltiples exenciones en nombre de la protección de secretos comerciales y la viabilidad técnica. Estas exenciones constituyen un compromiso político consciente, que busca evitar el enfrentamiento directo con los gigantes tecnológicos, al tiempo que se mantiene una narrativa de regulación eficaz.

Aunque las negociaciones se presentan como inclusivas y orientadas al consenso, la tercera versión del código evidencia un desplazamiento estratégico del enfoque hacia una agenda centrada en la competitividad tecnológica. Este giro se materializa en varios mecanismos de flexibilización normativa<sup>59</sup> - una evaluación menos estricta de los riesgos sistémicos, se retrasa hasta 2025 la obligación de elegir un evaluador independiente, y se permite rechazar a un tercero si se considera que amenaza los secretos comerciales.

Estos ajustes han generado reacciones divergentes. Por un lado, ciertos grupos industriales, como Digital Europe, aplauden esta orientación como una adaptación pragmática y favorable a la innovación. A su vez, organizaciones de la sociedad civil, como 5Rights Foundation, denuncian su exclusión del proceso. En una carta conjunta con otras entidades dirigida a la vicepresidenta Henna Virkkunen, afirman que la tercera versión del código confirma sus temores porque la evaluación y mitigación de riesgos graves para los derechos fundamentales sigue siendo opcional para los proveedores de IA de propósito general (GPAI)<sup>60</sup>.

---

58 SALLA, A., *Press release | The EU's AI Code of Practice: Undermining Its Own Competitiveness* Age, 12 de febrero de 2025, consultado el 3 de junio de 2025, <https://www.aurasalla.eu/en/2025/02/12/press-release-ai-code-of-practice/>.

59 COMISIÓN EUROPEA *Third Draft of the General-Purpose AI Code of Practice published, written by independent experts, Shaping Europe's Digital Future*, 11 de marzo 2025, consultado el 30 de mayo de 2025, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/third-draft-general-purpose-ai-code-practice-published-written-independent-experts>.

60 5RIGHTS FOUNDATION *Joint letter: the EU's Code of Practice for General Purpose AI cannot abandon children* 28/03/2025 <https://5rightsfoundation.com/resource/joint-let->

Este sentimiento de exclusión también se traduce en abandonos del proceso. Por ejemplo, Reporteros Sin Fronteras (RSF) se retiró oficialmente el 3 de marzo de 2025, denunciando el vacío normativo en cuanto al acceso a información fiable<sup>61</sup>.

En resumen, el proceso de regulación de la IA ha oscilado entre momentos de politización de los conflictos de interés y una tendencia hacia un control tecnocrático del proceso, donde prevalece una lógica de correulación guiada por los actores dominantes del mercado. La reducción de las exigencias legales en favor de mecanismos voluntarios refuerza un discurso en el cual la innovación y la eficiencia tienden a primar sobre la equidad democrática y la protección de los derechos fundamentales.

## VI.- CONCLUSIÓN

El artículo ha demostrado que las empresas tecnológicas han construido la correulación en asuntos de gobernanza digital como una respuesta al dilema entre regulación e innovación. El marco regulatorio permite certidumbre legal para operar en el mercado europeo al tiempo que su capacidad de influir de manera preeminente en los foros correulatorios les permite evitar compromisos de acción que fueran negativos para su actividad.

El análisis del desarrollo regulatorio en torno a la gobernanza digital en la Unión Europea muestra que la correulación, presentada como una fórmula equilibrada entre intervención pública y colaboración con el sector privado, ha terminado por consolidar un marco que favorece estructuralmente a las grandes plataformas tecnológicas. Bajo la apariencia de procesos inclusivos y participativos, se reproducen desequilibrios de poder que otorgan una influencia despro-

---

[ter-the-eus-code-of-practice-for-general-purpose-ai-cannot-abandon-children/](#) consultado el 04/06/2025,

61 REPORTERS SANS FRONTIERES, «RSF quitte les négociations du Code de bonnes pratiques européen sur l'IA», *RSF.org*, 2 abril 2025, consultado el 04/06/2025 <https://rsf.org/fr/rsf-quitte-les-n%C3%A9gociations-du-code-de-bonnes-pratiques-europ%C3%A9en-sur-l-ia>

porcionada a actores con mayores recursos económicos, técnicos y comunicativos.

Más que limitar el poder del sector tecnológico, la correulación ha permitido a estas empresas moldear las normas que las afectan, asegurando la continuidad de sus modelos de negocio y fortaleciendo su posición como interlocutores legítimos y necesarios en la formulación de políticas. Este fenómeno no es accidental, sino el resultado de una captura discursiva e institucional que convierte la innovación tecnológica en argumento normativo, y la flexibilidad regulatoria en objetivo político. En este sentido, la elaboración del Código de Prácticas del DSA es ejemplar de estos procesos. En primer lugar, se señala la inadaptación del marco legal a la realidad tecnológica como el proceso a solucionar, al tiempo que deben mantenerse los grandes principios del régimen anterior. A continuación, se plantea la flexibilidad de la correulación como el mejor mecanismo para conciliar protección de derechos e innovación. Esto sitúa la conversación sobre la tecnología en el terreno de los argumentos concretos – efectos positivos, negativos o neutros – más que en la cuestión del poder tecnológico, favoreciendo la emergencia de discursos tecnooptimistas.

En consecuencia, el debate sobre la relación entre regulación e innovación no puede abordarse únicamente en términos de eficiencia o competitividad, sino como un campo de disputa sobre la definición misma del interés público en el entorno digital. La UE, al normalizar mecanismos de correulación dominados por actores con poder estructural, corre el riesgo de erosionar su capacidad para actuar como contrapeso democrático y garante de los derechos fundamentales en la era digital.

## VII.- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGENCE FRANCE-PRESSE. *Response to questionnaire*. 2018 [https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-fake-news-and-online-disinformation\\_en](https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-fake-news-and-online-disinformation_en)
- ALASTRIA & FIDE. *Working group consultation on the Digital Services Act* 8 de septiembre 2020
- APPLE *Comments on the proposed ex ante regulatory instrument for large online platforms acting as gatekeepers*. (2020)
- ARTICLE 19. *Recommendations for the EU Digital Services Act*. 2020
- BONNAMY, C. *Avec la culture, contre internet?: sociologie de la régulation européenne du droit d'auteur numérique (2004-2019)* Tesis Doctoral Universidad Paris 1 (2023)
- BOUZA GARCIA, L. ; SANCHEZ DEL VAS, R.; OLEART, A.; ROCH GONZALEZ, J. «Advocacy and Alternatives in European Disinformation Regulation (AAEDR): A Multi-Method Dataset (QDA, SNA, DNA, QCA)», <https://doi.org/10.21950/M9LVCA>, e-cienciaDatos, 2025
- BROEDERS, D., CRISTIANO, F. and KAMINSKA, M. (2023) "In Search of Digital Sovereignty and Strategic Autonomy: Normative Power Europe to the Test of Its Geopolitical Ambitions" *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 61(5), 2023, pp. 1261-1280 <https://doi.org/10.1111/jcms.13462>
- COLIN, M. «Le code européen de bonnes pratiques de l'IA dans la tourmente» 17 de febrero de 2025 *Contexte* [https://www.contexte.com/fr/article/tech/le-code-europeen-de-bonnes-pratiques-de-lia-dans-la-tourmente\\_217200](https://www.contexte.com/fr/article/tech/le-code-europeen-de-bonnes-pratiques-de-lia-dans-la-tourmente_217200) 2024 consultado el 30 de mayo de 2025
- COMISIÓN EUROPEA. *General-Purpose AI Code of Practice. Shaping Europe's digital future*. (s.f.) <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/ai-code-practice> consultado el 30 de mayo de 2025,
- COMISIÓN EUROPEA *AI Act: Participate in the drawing-up of the first General-Purpose AI Code of Practice Shaping Europe's Digital Future*, 30 de julio de 2024, consultado el 30 de mayo de 2025, <https://>

[digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/ai-act-participate-drawing-first-general-purpose-ai-code-practice](https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/ai-act-participate-drawing-first-general-purpose-ai-code-practice)

COMISIÓN EUROPEA *Third Draft of the General-Purpose AI Code of Practice published, written by independent experts, Shaping Europe's Digital Future*, 11 de marzo 2025, consultado el 30 de mayo de 2025, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/third-draft-general-purpose-ai-code-practice-published-written-independent-experts>.

COMMISSION OF THE EPISCOPATES OF THE EUROPEAN UNION. *Response to questionnaire*. 2018 [https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-fake-news-and-online-disinformation\\_en](https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-fake-news-and-online-disinformation_en)

CONTEXTE « Le code de bonnes pratiques pour les IA à usage général désormais entre des mains expertes » *Contexte Briefing Tech* 1 de octubre de 2024 [https://www.contexte.com/actualite/tech/le-code-de-bonnes-pratiques-pour-les-ia-a-usage-general-desormais-entre-des-mains-expertes\\_203459.html](https://www.contexte.com/actualite/tech/le-code-de-bonnes-pratiques-pour-les-ia-a-usage-general-desormais-entre-des-mains-expertes_203459.html) consultado el 30 de mayo de 2025,

CONTEXTE Décalages en cascade dans le calendrier du code de bonnes pratiques sur l'IA, *Contexte Briefing Tech*, 24 de febrero 2025, consultado el 2 de junio de 2025, [https://www.contexte.com/actualite/tech/decalages-en-cascade-dans-le-calendrier-du-code-de-bonnes-pratiques-sur-lia\\_219270.html](https://www.contexte.com/actualite/tech/decalages-en-cascade-dans-le-calendrier-du-code-de-bonnes-pratiques-sur-lia_219270.html).

DE BRUYCKER, I., y HANEGRAFF, M. "The people versus the money: What drives interest group influence in the European Union?" *European Journal of Political Research*, 63(1), 2024, pp. 26-44.

DROPBOX. *Summary of response to the Digital Services Act consultation*. 2020

DÜR, A., BERNHAGEN, P. y MARSHALL, D. "Interest group success in the European Union: When (and why) does business lose?" *Comparative Political Studies*, 48(8), 2015, pp. 951-983.

ECNL. *Submission on the Digital Services Act package*. European Center for Not-for-Profit Law. 2020 p. 2

EUROPEAN DIGITAL RIGHTS. (2018). *Response to questionnaire*. [https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-fake-news-and-online-disinformation\\_en](https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-fake-news-and-online-disinformation_en)

- EUROCOMMERCE. *Position paper on the Digital Services Act*. 8 de septiembre de 2020
- EUROPEAN PUBLISHERS COUNCIL *Submission to the public consultation on a European Media Freedom Act*. 21 de marzo de 2022 [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13206-Safeguarding-media-freedom-in-the-EU-new-rules/feedback\\_en?p\\_id=31490318](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13206-Safeguarding-media-freedom-in-the-EU-new-rules/feedback_en?p_id=31490318)
- FIAD. *Contribution to the Digital Services Act consultation. International Federation of Film Distributors' Associations*. 2020
- FLIGSTEIN, N. y MCADAM, D. *A Theory of Fields*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- GONG. *Response to questionnaire 2018* [https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-fake-news-and-online-disinformation\\_en](https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-fake-news-and-online-disinformation_en)
- GOOGLE *Submission to the Digital Services Act consultation*. 2020
- GRIFFIN, R. "Public and private power in social media governance: multisakeholderism, the rule of law and democratic accountability." *Transnational Legal Theory*, 14(1), 2023, pp. 46-89.
- HEERMANN, M. *Preferences and Coalitions in European Union Internet Policy*. Tesis Doctoral, Universidad de Constanza 2024
- IMPFBRIEF *Response to questionnaire*. 2018 [https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-fake-news-and-online-disinformation\\_en](https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-fake-news-and-online-disinformation_en)
- INDEPENDENT NEWS & MEDIA. *Response to questionnaire*. 2018, [https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-fake-news-and-online-disinformation\\_en](https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-fake-news-and-online-disinformation_en)
- KAUSCHE, K., y WEISS, M. "Platform power and regulatory capture in digital governance" *Business and Politics*, 1-25, 2024
- KWAK, J. "Cultural Capture and the Financial Crisis", in CARPENTER, D. y MOSS, D.A (eds.), *Preventing Regulatory Capture* New York: Cambridge University Press, 2013, pp. 71-98.
- LINDBLOM, C. E., *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems*, Basic Books, Nueva York, 1977.



- MOROZOV, E. *La locura del solucionismo tecnológico*, Katz Editores y Capital Intelectual, Madrid, 2015
- PICKARD, V. "Can Journalism Survive in the Age of Platform Monopolies? Confronting Facebook's Negative Externalities", in FLEW, T y MARTIN, F. R. (eds) *Digital Platform Regulation: Global Perspectives on Internet Governance*, Cham: Springer International Publishing, 2022, pp. 23-41.
- POHLE, J., HÖSL, M., & KNIEP, R. "Analysing internet policy as a field of struggle" *Internet Policy Review: Journal on Internet Regulation* 5(3), 1-21.2016
- Ó FATHAIGH, R., BUIJS, D., & VAN HOBOKEN, J. "The Regulation of Disinformation Under the Digital Services Act" *Media and Communication*, 13. 2025
- POPIEL, P. "Digital platforms as policy actors" in FLEW, T y MARTIN, F. R. (eds) *Digital Platform Regulation: Global Perspectives on Internet Governance*, Cham: Springer International Publishing, 2022, pp. 131-150
- 5RIGHTS FOUNDATION Joint letter: the EU's Code of Practice for General Purpose AI cannot abandon children 28/03/2025 <https://5rights-foundation.com/resource/joint-letter-the-eus-code-of-practice-for-general-purpose-ai-cannot-abandon-children/>
- RONE, J., *The return of the state? Power and legitimacy challenges to the EU's regulation of online disinformation*, en HAGGART, B.; TUSIKOV, N. y SCHOLTE, J. A. (eds.), *Power and authority in internet governance: return of the state?*, Routledge, Londres, 2021, págs. 171-194.
- SALLA, A., *Press release | The EU's AI Code of Practice: Undermining Its Own Competitiveness Age*, 12 de febrero de 2025, consultado el 3 de junio de 2025, <https://www.aurasalla.eu/en/2025/02/12/press-release-ai-code-of-practice/>.
- SOCIETY OF AUDIOVISUAL AUTHORS (SAA). *Contribution to the Digital Services Act consultation*. 2020
- SCHATTSCHEIDER, E. E., *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*, Holt, Rinehart and Winston, Nueva York, 1960;

- SCHAAKE, M. *The Tech Coup*. Princeton University Press. 2024
- TARRANT, A., y COWEN, T. "Big tech lobbying in the EU" *The Political Quarterly*, 93(2), 2022, pp. 218-226.
- US CHAMBER OF COMMERCE *Comments on the European Commission's Consultation on the Digital Services Act* Septiembre 2020
- VAROUFAKIS, Y. *Tecnofeudalismo: el sigiloso sucesor del capitalismo*. Bilbao: Deusto. 2024
- VAN DEN ABEELE, E. "The Better Regulation agenda: a 'new deal' in the building of Europe?" *ETUI Policy Brief, European Social Policy*, Issue 1/2009.
- WOLD, J. W. "GPAI Code of Practice: MEPs lobby for longer deadlines and more details" Euractiv 18 de diciembre de 2024 <https://www.euractiv.com/section/tech/news/gpai-code-of-practice-meps-lobby-for-longer-deadlines-and-more-details/>
- ZUBOFF, S. *La era del capitalismo de la vigilancia : La lucha por un futuro humano frente a las nuevas fronteras del poder*. Paidós, Barcelona, 2020



Síganos en Linked 

**Visite nuestra web e infórmese de las novedades y actividades formativas que realizamos**

**[www.rdu.es](http://www.rdu.es)**

