

**GARANTÍAS DE LA LIBERTAD
DE EXPRESIÓN EN REDES SOCIALES
Y MEDIOS. DOCTRINA DE LA JUNTA
ELECTORAL CENTRAL DURANTE LOS
COMICIOS ESPAÑOLES CELEBRADOS
EN 2023.**

LORETO CORREDOIRA Y ALFONSO

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. GARANTÍAS INSTITUCIONALES ANTE LOS RIESGOS DE DESINFORMACIÓN. PODER DE LAS REDES SOCIALES EN PERÍODO ELECTORAL EN ESPAÑA.

2.1. Marco jurídico de la Administración Electoral en España en su función de supervisar las campañas en redes sociales y de fijar límites a la libertad de expresión.

2.2. Otras garantías constitucionales necesarias en tiempo electoral: la libertad de prensa y el derecho a la información.

3. DECISIONES DE LA JEC RELACIONADAS CON REDES SOCIALES O LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN LOS COMICIOS DE 2023.

3.1. DECISIONES DE LA JEC DURANTE LAS PRECAMPAÑAS DE 2023.

3.1.1. Asuntos relacionados con las redes sociales y sobre contenidos.

3.1.2. Reclamaciones por noticias falsas.

3.2. DECISIONES DE LA JEC DURANTE LAS CAMPAÑAS DE 2023.

3.2.1. Sobre voto, voto por correo, bulos y narrativas de fraude.

3.2.2. Reclamaciones por el uso inadecuado de redes como Twitter o Facebook.

3.2.3. Reclamaciones por cobertura de medios. 3.2.4. Acuerdos sobre atribución de propaganda, candidaturas, marcas o identidad. 3.2.5. Doctrina de la JEC sobre acreditación de periodistas, informativos y artículos de prensa durante la campaña.

4. CONCLUSIONES

Fecha recepción: 2.11.2023
Fecha aceptación: 20.02.2024

GARANTÍAS DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN REDES SOCIALES Y MEDIOS. DOCTRINA DE LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL DURANTE LOS COMICIOS ESPAÑOLES CELEBRADOS EN 2023

LORETO CORREDOIRA Y ALFONSO¹

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo, se enmarca en el estudio sobre las garantías democráticas frente a la desinformación y a las narrativas hostiles en concreto, en el marco de las campañas electorales españolas de las Elecciones Municipales, Autonómicas y de Cabildos insulares de 28 de mayo de 2023 así como en las de las Elecciones Generales de 23 de julio de 2023, atendiendo especialmente al equilibrio y defensa de la libertad de expresión.

Las redes y, en general, las comunicaciones electrónicas y los teléfonos inteligentes —que cuentan con una penetración en España del 90% de la población— son sin duda un ámbito de difícil control, constituyendo WhatsApp la herramienta más popular —que no puede ni siquiera ser monitorizada por estar cifrada entre usuarios—; cuestión que hace difícil garantizar los derechos personales y políticos ante campañas desinformativas. Asunto que es especialmente serio en tiempos de

¹ Loreto Corredoira y Alfonso, Profesora Titular de la Sección departamental de Derecho Constitucional en la Facultad de Ciencias de la Información, Jean Monnet Chair (2020-2023), Co-IP del Observatorio Complutense de la Desinformación, Correo electrónico: loretoc@ucm.es - ORCID <https://orcid.org/0000-0003-1198-7659>

posverdad y desinformación como han destacado Bel Mallén², Moreno Bobadilla³ o Rubio Núñez⁴ donde los sesgos y las cámaras de eco amplifican los efectos de bulos, noticias falseadas o videos ultra falsos («deep fake»).

En este contexto queda patente que en España hay un vacío legal respecto a la regulación y responsabilidad de las redes sociales especialmente en campaña electoral como se vio en la STS 35/2022 por el cierre del perfil de Vox-Cataluña en Twitter⁵, confirmando la Sala la decisión de la JEC que denegó su solicitud a Vox. A esto se añade que la Unión Europea no tiene tampoco una experiencia larga en la monitorización o control de las plataformas sociales, pues acaba de entrar en vigor el Reglamento (UE) 2022/2065 (conocido como Ley de Servicios Digitales o DSA en inglés) que sin duda establece criterios para el seguimiento de las grandes operadoras (o VLPs⁶). En enero de 2024 el Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública ha designado a la CNMC como Coordinador de Servicios Digitales nacional, es decir la autoridad española de supervisión de redes sociales, plataformas y máquinas buscadoras en aplicación de la DSA y DMA. La CNMC, que ya tiene experiencia en materia audiovisual y por tanto ejercerá la supervisión sobre plataformas por las incidencias que se produzcan en España.

Mientras tanto, y desconociendo aún el alcance de sus competencias, son las Juntas electorales (nacional y provinciales), las verdaderamente legitimadas para poner límites, autorizar un cierre de perfil social o frenar una campaña política especialmente en campaña electoral, al menos hasta que el asunto llegue a los tribunales.

Se habla hoy de libertad en redes, de falta de libertad o derechos, precisamente cuando hay más medios de difusión y recepción de contenidos que nunca, en parte porque hay desinformación y porque se echa en falta la ponderación de criterios de las plataformas al cercenar o limitarla la comunicación política. En ocasiones las redes sociales han actuado como «juntas electorales paralelas» tomando decisiones automatizadas o no afectando a partidos, coaliciones o candidaturas.

Facebook (Meta) antes de la entrada en vigor de la DSA (Cetina, 2021) siempre ha buscado imponer sus propias reglas para la moderación de contenidos «decididas por

² Bel Mallén, Ignacio (2021). *La ética informativa: un reto en la era de la posverdad*, Valencia, Tirant lo Blanc.

³ Moreno Bobadilla, Ángela (2022), «Fake news y su impacto en el derecho a la información», en Moreno Bobadilla, A. (ed) *Fake News, desinformación y otros desórdenes informativos*, Fragua, pp. 53-72.

⁴ Rubio Núñez, Rafael (2018). «Los efectos de la posverdad en la democracia», *Revista de Derecho Político*, N° 103, págs. 191-228.

⁵ Sentencia de 8 de marzo de 2022 (disponible en <https://www.poderjudicial.es/portal/site/cgpj/viewDocument?ECLI=ECLI:ES:TS:2022:735>). «La Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha confirmado el acuerdo de la Junta Electoral Central (JEC), de 25 de febrero de 2021, que consideró razonable y proporcional la decisión de Twitter de limitar la cuenta del partido político VOX tras la publicación de un tuit en el que según la red social se incitaba al odio».

⁶ Las VLPs son las consideradas por la DSA «Very Large on line platforms», es decir las Plataformas con gran volumen de facturación y usuarios; hasta el momento son 16 las que ya están siendo monitorizadas por la Comisión Europea. La UE ha creado una herramienta que da transparencia al número de incidencias de cada plataforma, ya sea por contenidos, por tipo de denunciantes y/o por país, que está disponible en <https://transparency.dsa.ec.europa.eu/>

la empresa privada que busca así mantener en sus manos esta potestad y evitar otras formas de control gubernamental, desviando además la atención de otros problemas asociados con su modelo de negocio⁷.» Hasta ahora y sin contar con las garantías de la DSA, Meta ha sometido a control y auditoría la inversión de publicidad política y, por ejemplo, en España ha eliminado anuncios⁸ de Unidas Podemos en 2019 o de la campaña de Isabel Ayuso en las Autonómicas de 2021 «por opacidad en algunos anuncios»⁹. Por su parte, Twitter, ha limitado el uso de cuentas (a Vox en Elecciones catalanas de 2021¹⁰ o al candidato a la Generalitat valenciana Héctor Illueca de Unidas Podemos en los comicios de mayo de 2023¹¹).

Como no podía ser de otra forma, el ámbito de ejercicio de la libertad de expresión es grande tanto en nuestro sistema constitucional como en la jurisprudencia, aun cuando está todavía en formación especialmente en lo relativo a su uso en redes sociales y aún más en elecciones. Esta libertad, ha dicho el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ampara quemar imágenes del Rey y publicarlas (Caso *Roura y Stern*, 2018¹²), no así los versos del rapero Valtonic por exaltación del terrorismo y contra la Corona, pues el mismo TEDH inadmitió su recurso el 11 de julio 2019¹³.

Abundando en la idea de sentencias contradictorias o de principios en proceso de consolidación, también los tribunales españoles han reconocido la legitimidad de Twitter para suspender cuentas a usuarios por determinados mensajes¹⁴, y en otro ámbito —el del derecho al honor— la Audiencia Provincial de Madrid impuso a Luis Pérez (Alvise) obligación de eliminar tuits ofensivos¹⁵ sobre la periodista Ana Pastor, si bien el Tribunal Supremo ha desestimado recientemente su apelación.

⁷ Cetina Presuel, R. (2021). «Un estira y afloja: La definición de las reglas para la libre expresión en las plataformas de redes sociales». *Jurídicas CUC*, 17(1), 499–556. Disponible en <https://revistascientificas.cuc.edu.co/juridicascuc/article/view/3512>

⁸ En concreto nos referimos a los hechos recogidos en ABC: «Facebook elimina 17 páginas de extrema derecha dedicadas a diseminar contenido xenófobo, homófobo e islamófobo», de 23 de abril de 2019. Cfr.

<https://www.abc.es/>

⁹ Cfr. El Diario.es de 20 de abril de 2023, «Ayuso comienza su campaña en Facebook con una batería de anuncios opacos que la red ha desactivado», por Carlos del Castillo en <https://www.eldiario.es>

¹⁰ Cfr. E Mundo de 28 de enero de 2021, «Twitter suspende la cuenta de Vox al inicio de la campaña en Cataluña por relacionar inmigración con delincuencia», por Álvaro Carvajal en <https://www.elmundo.es>

¹¹ Lo que sólo se ha conocido por el comunicado de UP a los medios: «Twitter bloquea la cuenta del candidato de Unides Podem a la Generalitat», de 21 de mayo de 2023, en <https://www.levante-emv.com>

¹² Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Asunto «Stern Taulats y Roura Capellera» c. España, demandas n.º 51168/15 y 51186/15, sentencia de 13 de marzo de 2018.

¹³ Véase en Europa Press: «El TEDH inadmite el recurso del rapero Valtonyc contra la condena por enaltecimiento e injurias a la Corona», noticia <https://www.europapress.es/nacional/>

¹⁴ La STS 246/20 resolvió el recurso contencioso de Vox contra el acuerdo de la Junta Electoral Central de 25 de febrero de 2021.

¹⁵ «Proceda a la retirada de todas las publicaciones litigiosas contenidas en las cuentas de Twitter, Facebook e Instagram», Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid, caso *Neutral v. Luis Pérez* (Alvise) del 18 de julio de 2023.

En otro caso de suspensión de una cuenta de Vox también en Twitter, la Audiencia Provincial de Baleares¹⁶, avaló la decisión de la red social, afirmando que «enningún caso supone que el actor se vea privado de su libertad de expresión, sino de laposibilidad de utilizar **un medio concreto** para ejercerlo, en este caso, una red socialde titularidad privada, pero que de ninguna forma impide que pueda seguir ejerci-tándolo a través del mismo medio utilizado, internet, si bien **por otros canales** oredes sociales distintas, o de otros medios de comunicación».

A este respecto es de mucho interés analizar también la STS 124/2020 sobre la consideración que tienen los medios sociales como un cauce privado, especialmente al hilo de la entrada en vigor de la DSA, no sólo porque se considerarían un medio más, sino también por su posición de monopolio. Así según Vázquez (2022)¹⁷ «las grandes plataformas de Internet no podrían ser consideradas ya como meras empresas privadas, sino, en determinados contextos, como foros de naturaleza pública» y, a los efectos de las exigencias de responsabilidad, están ya asimiladas a otros medios de comunicación por su nivel de difusión.

En los apartados 3 analizaremos la doctrina de la JEC respecto a la libertad de expresión en redes, a los límites que impone la ley electoral, así como varios casos de desinformación, bulos y narrativas de fraude en distintos medios ocurridos durante las elecciones municipales del #28M que afectaban también al funcionamiento del voto por correo en las generales del #23J.

2. GARANTÍAS INSTITUCIONALES ANTE LOS RIESGOS DE DESINFORMACIÓN. PODER DE LAS REDES SOCIALES EN PERÍODO ELECTORAL EN ESPAÑA

El Tribunal Supremo, en la inédita sentencia¹⁸ sobre la suspensión de la cuenta de Vox por Twitter en las elecciones catalanas de 2021 —único caso específico sobre período electoral resuelto a ese nivel jurisprudencial¹⁹—, afirmó que es «insatisfactorio tanto en lo procedimental como en lo material, el escaso tratamiento legal de ese poder censor que se reservan contractualmente las redes sociales, erigidas hoy día

¹⁶ Audiencia Provincial de Baleares, Sentencia 124/2020, de 26 de marzo de 2020.

¹⁷ Vázquez Alonso, V. J. (2022), «La censura «privada» de las grandes corporaciones digitales y el nuevo sistema de la libertad de expresión», *Teoría y derecho. Revista de pensamiento jurídico*, Núm. 32 Pág. 108-129.

¹⁸ STS 735/2022 de 15 de junio, disponible en <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/3a7e96863b8ab6f2/20220314>

¹⁹ Sí hay otras Sentencias del Supremo en las que se pronuncia sobre distintas cuestiones de contenidos en las redes sociales, pero no en precampaña o campaña. Por ejemplo, respecto a Twitter, la STS 2824/2022 de la que es ponente el hoy presidente de la JEC, Mag. Colmenero, por injurias a una Abogada del Estado del procés o la STS 95/2018 de casación confirmando la condena sobre los tuits de @Casandra contra Carrero Blanco. También relacionado con YouTube es conocido el caso del rapero Hasél, STS 748/2015 de lo Penal por difusión de canciones conteniendo enaltecimiento del terrorismo.

en medios de difusión masiva de todo tipo de contenidos, también políticos, con un poder e influencia manifiestos en tiempos electorales. E insatisfactoria es, también por su escasez, la regulación de la potestad de control atribuida a la Administración electoral». Idea esta última que es clave para el trabajo que presentamos. Es un «poder censor» de las redes es censura en el sentido de «control privado», no tanto en el sentido de la prohibición de nuestro art. 20 CE.

Cuando conocimos la citada sentencia, STS 735/2022 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, que confirmó el parecer de la JEC, muchos autores del área del Derecho Constitucional y de la Información lamentamos en diversos foros que no se diese una mayor doctrina que pudiese iluminar sucesivos casos dado lo medular del tema del papel de moderación y censura que ejercen las redes.

Esta sentencia trae su causa por la disconformidad de Vox ante el Acuerdo JEC 146/2021 del 25/2/2021 —de los más enjundiosos en doctrina sobre decisiones de este tipo en redes— en el que se apuntó un tema vital como es la falta de instrumentos legales para afrontar «*esta materia (que) debe ser objeto de regulación por el legislador*». Pese a que la JEC confirmó la adecuación de la medida de Twitter suspendiendo la cuenta del candidato de Vox afirmaba ser «consciente de los peligros y riesgos que pueden suponer algunas decisiones de los responsables de las redes sociales durante la campaña electoral. No resulta exagerado considerar que algunas de ellas pueden limitar seriamente la campaña electoral de cualquier candidato, y que, dada la perentoriedad de los periodos electorales, apenas tendrá tiempo para obtener una tutela judicial eficaz frente a esas decisiones. Tampoco resulta satisfactorio que decisiones de esta naturaleza se adopten de plano sin oír con carácter previo a las personas perjudicadas.

Todas estas cuestiones deben ser abordadas por el legislador. Hasta entonces, la inexistencia de previsión en la normativa electoral vigente solo permite a la Administración electoral actuar en casos extremos en que considere que se haya podido producir una vulneración grave de los principios de pluralismo político, transparencia, objetividad o igualdad entre las candidaturas electorales».

El Tribunal Supremo no cogió el guante de sentar principios de jurisprudencia que aliviasen el vacío legal. Desde entonces no ha habido ni siquiera intentos en España que afrontasen el poder de censura de las grandes plataformas, quizá a la espera de que sea el Reglamento o Ley de Servicios Digitales (DSA) el que introduzca las recetas necesarias, como acaba de hacer para las «grandes plataformas y buscadores», registradas ya en este listado en la web analítica de la Comisión Europea. Como puede verse (Imagen 1), entre las categorías de contenidos que supervisa la CE sí se observa aquellos que puedan tener «efectos negativos sobre discurso cívico o elecciones», si bien los resultados aún son pocos.

Analytics

Analytics are updated once a day at midnight (UTC) [↗](#).

[Overview](#) | [Platforms](#) | [Categories](#) | [Restrictions](#) | [Keywords](#) | [Grounds](#)

Categories for the Last 90 Days

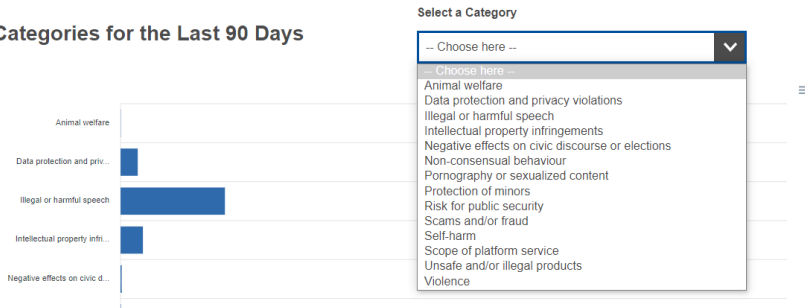


Imagen nº 1: seguimiento por la UE de contenidos de grandes plataformas. Web sobre la DSA: <https://transparency.dsa.ec.europa.eu/analytics/platforms>

Recopilamos en este trabajo la doctrina de la JEC sobre uso, censura, suspensión o cierre de cuentas de partidos políticos en redes, ya que partimos de que las autoridades electorales son el único bastión del sistema tanto para políticos y partidos como para ciudadanos y como institución independiente sujeta al Derecho administrativo, ofrece una garantía de entidad. La vía judicial contenciosa existe como opción, pero es lenta y no encaja en los requisitos de los tiempos de precampaña o campaña, salvo en lo relativo a la impugnación de candidaturas y candidatos donde sí se prevé, en su caso, el recurso de amparo electoral ante el Tribunal Constitucional (art. 49 LOREG).

2.1. Marco jurídico de la Administración Electoral en España en su función de supervisar las campañas en redes sociales y de fijar límites la libertad de expresión

Abordamos aquí la cuestión de la legitimidad de la JEC al fijar los límites al derecho a la información en el Derecho español, pero también la posición de la Junta en el contexto de la lucha contra la desinformación en España en el contexto de las políticas de seguridad, analizando igualmente las principales sentencias del TS y del TEDH sobre las libertades informativas.

2.1.1. Normativa electoral

Partimos del marco general o normativa que se aplica en los procesos electorales de cualquier ámbito, sea municipal o del Parlamento europeo, que es por supuesto

el de la Constitución española de 1978 de la que se ha derivado la LOREG, así como los reglamentos de desarrollo. También de algunos específicos para ciertos comicios, como los europeos²⁰. Más recientemente, respecto al voto de los españoles en el extranjero, se ha añadido una Orden²¹ reciente estableciendo las condiciones para la designación de los centros habilitados en el extranjero para el depósito del voto en urna en los procesos electorales convocados en España, como complemento al Real Decreto 1621/2007, de 7 de diciembre, por el que se regula un procedimiento de votación para los ciudadanos españoles que se encuentran temporalmente en el extranjero.

«La Administración Electoral, dice el Art. 8.1. de la LOREG, tiene por finalidad garantizar en los términos de la presente Ley la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad»). Se regula en el Capítulo III de la LOREG, artículos 8 a 22, partiendo del art. 8 donde fija los principios de neutralidad y transparencia como claves de su desempeño. Integran la Administración Electoral las Juntas Electorales, Central, Provincial, de Zona y, en su caso, de Comunidad Autónoma, así como las Mesas Electorales. La Junta Electoral Central tiene su sede en Madrid, las Provinciales en las capitales de provincia, y las de Zona en las localidades cabeza de los partidos judiciales (art. 8, 2 y 3).

Como ha resaltado abundante doctrina: Pastor Albaladejo²² (2012), Burguera Ameave²³ (2013), Porras Nadales²⁴ (2018), Vidal Prado²⁵ (2020), también con experiencia como miembro de la JEC, Sierra-Rodríguez²⁶ (2021), la autoridad electoral española se caracteriza por estar integrada por una serie de «órganos *ad hoc* que se conciben institucionalmente para desempeñar con exclusividad funciones electorales, lo que evidencia su alejamiento en su relación instrumental con el poder ejecutivo. Además, esta desvinculación gubernativa se hace todavía más patente si se tiene en cuenta que el Gobierno no puede dirigir ni ejercer ningún tipo de control sobre

²⁰ Por ejemplo, en relación con el derecho de sufragio véase el Real Decreto 100/2014, de 21 de febrero, por el que se establecen determinadas disposiciones sobre el ejercicio del derecho de sufragio pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo.

²¹ Orden AUC/306/2023, de 28 de marzo, norma que se complementan con otras disposiciones sobre voto por correo, urnas, etcétera, disponibles en: <http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/normativa#tema1>

²² Pastor Albaladejo, Gema (2012), «La Administración electoral como actor estratégico del sistema político democrático-representativo en España», en Abellán López, M^a A. e Belmonte Martín, Irene, *El sistema político español: entre la memoria y el devenir*, 2020, págs. 137-158.

²³ Burguera Ameave, Leyre (2013), *Democracia electoral. Comunicación y poder*, Madrid, Congreso de los Diputados.

²⁴ Porras Nadales, Antonio J. (2018), «El sistema electoral y sus mecanismos de control», en González, E., Rubio, R., y Pendás, B., *España constitucional (1978-2018): trayectorias y perspectivas*, Vol. 4, CEPC, págs. 3243-3254.

²⁵ Vidal Prado, Carlos (2020), *La Junta Electoral Central española. Análisis de algunas decisiones recientes*, Ciudad de México Editorial Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2020.

²⁶ Sierra-Rodríguez, Javier (2021), «El sistema electoral de la transición española» en *Revista iberoamericana de autogestión y acción comunal*, N.º. 78-79, págs. 255-279.

los órganos electorales, al no depender jerárquicamente de su estructura²⁷. Por ello, la JEC se puede considerar un caso único o «atípico» de órganos que se encuentran exentos de la dirección y el control gubernamental. Este alejamiento del poder ejecutivo se justifica en el hecho de que la autoridad electoral ejerce una misión institucional de gran transcendencia política.

No hay que olvidar que la LOREG es de 1985, normativa que sustituyó al entonces vigente Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, Decreto que formaba parte de la Reforma política de la Transición española, que ha cubierto adecuadamente la primera etapa preconstitucional de nuestro país. Conviene recordar que, aunque ha habido anuncios o promesas de reforma de la ley electoral, no se han llevado a cabo salvo menores modificaciones y en términos generales se puede decir que ha sido un marco suficientemente garantista de nuestra democracia en cuanto al sufragio y al proceso electoral.

Respecto a su adecuación a la realidad actual sí hay observaciones que hacer. En varias ocasiones distintos académicos han expresado la necesidad de mejorar y modificar la LOREG, en especial en lo que se refiere a garantías de transparencia (considerando por ejemplo la necesidad de publicación de todas las resoluciones de las Juntas electorales, no sólo de la central) o clarificando su función y supervisión de contenidos de redes sociales (a los que no se aplicaría lo dicho para medios privados en el art. 66.2); en relación con la obsoleta prohibición de publicación de encuestas que priva al público de tener la información demoscópica que manejan de hecho, los partidos y candidatos (a través de los conocidos «tracking»), tarea esta del «sondeo diario» que incluso en las Elecciones Generales de 2023 el CIS ofreció al Gobierno en exclusiva (lo que ha motivado una queja de Coalición Canaria²⁸ o la apertura de una Comisión de investigación en el Senado promovida por el PP). En diversas ocasiones se ha puesto de manifiesto la escasez de medios económicos, técnicos y profesionales de que dispone la JEC, que requeriría una voluntad del legislativo y ejecutivo, para afrontar determinados conflictos por el uso de redes sociales o sitios web, para la identificación de interferencias de terceros y para, en consecuencia, dotarles de medios de investigación a la medida.

2.1.2. Política de seguridad sobre desinformación que afecta a la JEC

La desinformación no ha sido el único problema desestabilizador en distintos períodos electorales; también lo son las interferencias extranjeras, la financiación de terceros en campañas electorales españolas, o los *hackeos* a redes estratégicas, etc., fenómenos ante los que la JEC y las juntas provinciales responden con los medios que tienen, destacando sin duda el apoyo de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad. En

²⁷ Cfr. Pastor Albaladejo, Gema (2012), *ibid.*, pág. 138.

²⁸ Noticia disponible en <https://www.elmundo.es/elecciones/elecciones-generales/2023/08/03/64cb7ae5fdddf2b1e8b457f.html>

este sentido debemos mencionar además que, «a nivel nacional, España cuenta con un Procedimiento de actuación contra la Desinformación, aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional por Orden PCM/1030/2020, de 30 de octubre en el que se recogen los departamentos ministeriales y organismos implicados en la detección, identificación y lucha contra las campañas de desinformación»²⁹.

Lo que requiere coordinación entre las distintas autoridades con competencias que mostramos en la Imagen 2.



Imagen 2: Instituciones de la Red de Coordinación para la Seguridad en Procesos Electorales. Fuente: Ministerio del Interior.

²⁹ Así se recoge el informe del Consejo de Seguridad Nacional (CSN), organismo de coordinación dependiente de Presidencia del Gobierno. Cfr. Informe Anual de Seguridad Nacional, 2022, Página 82, disponible en el URL: <https://www.dsn.gob.es/es/documento/informe-anual-seguridad-nacional-2022>

2.1.3. Jurisprudencia

Analizadas las decisiones de la JEC y los recursos ante el Supremo, así como la jurisprudencia del TEDH, sorprende que, pese a que han transcurrido ya 30 años de la explosión de Internet, las realidades digitales siguen sin estar del todo incluidas en la legislación electoral o en la doctrina de la JEC, si bien hay principios que sí inspiran sus decisiones y son aplicables a las redes.

Por ejemplo, reitera la JEC que el art. 20 de la Constitución reconoce el derecho a informar «por cualquier medio de reproducción», o que la opinión es libre en medios impresos o digitales; si bien eso no basta ya que hay problemas de desarrollo como se puso de manifiesto en la Sentencia del Supremo por la suspensión de la cuenta de Vox en Twitter antes citada. Precisamente el Supremo afirmó ahí que sí es competencia de la JEC lidiar en estos conflictos dado que, en tiempo no electoral, serían litigios de Derecho privado. Y añade, «centrados en el artículo 8.1 de la LOREG, la cuestión se ciñe a determinar hasta dónde puede llegar la Administración electoral al fiscalizar una relación entre particulares, sujeta a un pacto privado, pero con incidencia en el proceso electoral y en los derechos que ejercitan candidatos y candidaturas respecto del contenido de un mensaje electoral, y con la dificultad añadida de que la actividad de las redes sociales no está prevista en la LOREG».

En particular sobre la competencia de la JEC en relación con las redes, es muy iluminador esto que recoge la STS citada. «La Junta Electoral Central viene a reiterar lo ya razonado en el acto impugnado y que ya se ha expuesto. Sí insiste en dos extremos: en que la red social Twitter queda al margen del artículo 66.2 de la LOREG y que, por falta de tal previsión legal, la intervención de la Administración electoral es muy limitada. Así, a los efectos del artículo 8 de la LOREG, se limitó a juzgar la razonabilidad de la medida y a constatar que la prohibición del «discurso del odio» está en nuestro ordenamiento».

Entendemos por tanto que no se puede imponer el pluralismo, igualdad o la neutralidad a las redes (como si se exige a las televisiones y radios privadas) pero si se puede limitar el contenido de odio y aplicarle limitaciones.

Serrano Maíllo³⁰ ha estudiado el impacto del delito y discurso de «odio» como nuevo limitador en España. En decir de la STS 735/2022 «la legitimidad de ese límite a la libertad de expresión la basa en el artículo 10.1 de la Constitución, en las sentencias del Tribunal Constitucional 177/2015 y 112/2016, en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (STEDH), sobre los actos de incitación al odio (STEDH *caso Féret c. Bélgica*, de 16 de julio de 2009, y STEDH *caso Vejdeland y otros c. Suecia*, de 9 de febrero de 2012) y, en fin, recuerda el delito tipificado en el

³⁰ Serrano Maíllo, M^a Isabel (2023), «El delito de odio: ¿Un nuevo límite desproporcionada o e injusto a la libertad de expresión?», en Corredoira, Loreto y Serrano, M^a Isabel, *Desinformación y democracia*, Madrid, Dykinson, pp. 231 a 250.

artículo 510.1 a) del Código Penal. A esto añade las recomendaciones del Consejo de Europa y de la Comisión Europea que cita».

Esa es una de las grandes cuestiones que han reducido la libertad de expresión o que sanciona por su uso, si bien no deja de sorprender la diferente medida que ha aplicado el TEDH por ejemplo en los casos de injurias a la Corona, como dijimos en la introducción.

2.2. *Otras garantías constitucionales necesarias en tiempo electoral: la libertad de prensa y el derecho a la información*

La prensa no ha perdido su influencia en las campañas políticas, aun teniendo en cuenta la crisis de la prensa escrita y de la información de televisión, con preponderancia de las redes, como ha documentado Bel Mallén (2023)³¹ y otros autores como el periodista Fernando Cano³². Conviene de nuevo recordar en este contexto, por obvio que sea, que la libertad de prensa es una garantía constitucional de nuestra democracia, como lo son también los partidos que representan el pluralismo político, o las elecciones libres; todo ellos principios clave de la parte dogmática de nuestro texto constitucional. De ahí que la libertad de expresión y el derecho a la información operen en muchos momentos como límite frente a la actuación de la autoridad administrativa, por supuesto del poder ejecutivo y en muchos casos, también del judicial (González Ballesteros, 2015)³³.

Los partidos políticos son conscientes de lo que supone estar o aparecer en pantalla, y aun cuando la estrategia principal de comunicación no es sólo la de los espacios gratuitos o de los debates en medios públicos, esta importa mucho. De hecho, veremos a continuación cómo bastantes reclamaciones ante la JEC son por los pequeños minutos de «propaganda gratuita» en la emisoras locales, regionales o nacionales cuya eficacia es digamos muy relativa pero, ciertamente, si una formación política no está en esos tiempos o no aparece nunca en los «debates electorales», eso supondría un no existir. En ese sentido es destacable la importancia de los debates electorales en campaña; estar o no en la parrilla de programación ha generado muchas disputas como se verá en el apartado 3.2.3.

En relación con las redes y otros medios digitales, la comunicación política ha cambiado notablemente el panorama³⁴ más aún con el exponencial uso de las redes,

³¹ Bel Mallén, Ignacio (2023), *Recuperemos el periodismo*, Madrid, Gestión 2000.

³² Véase Cano, Fernando (2023), «De Elpais.com a Whatsapp: cómo evitar que la prensa tradicional sea devorada por las redes sociales», en Bel Mallén, Ignacio, *Recuperemos el periodismo*, Madrid, Gestión 2000, pp. 105-130.

³³ González Ballesteros, Teodoro (2015), «Análisis de la Jurisprudencia constitucional» en Bel, I. y Corredoira, L. *Derecho de la información. El ejercicio del derecho a la información y su jurisprudencia*, Madrid, CEPC.

³⁴ Rubio Núñez, Rafael y Burguera Ameave, Leyre (2018), «Campañas electorales y comunicación política balance y perspectivas», en González, E., Rubio, R., y Pendás, B., *España constitucional (1978-*

según el último estudio de Dorado³⁵. En el sistema constitucional, al igual que en el electoral, el derecho a informar es uno de los puntos de la clave de bóveda. Como han destacado autoras como Vázquez y Campos³⁶, «las redes sociales, exentas de cualquier regulación sobre la comunicación y publicidad política online durante la campaña, ya han demostrado su capacidad para la comunicación política y su influencia en la opinión pública. Las características de la comunicación online frente a la offline en cuanto a rapidez, cercanía, desintermediación y a la posibilidad de interacción con el ciudadano dotan a esta de ventajas a las que los medios tradicionales no llegan. Por otro lado, el efecto segunda pantalla proporciona a las redes sociales un efecto amplificador muy relevante para la comunicación política³⁷».

También la transparencia es un principio que informa todo el trabajo de las instituciones y poderes que se encargan de la administración electoral y que garantiza los procesos y la rendición de cuentas. El art. 105 b) CE sobre los derechos del administrado a conocer los asuntos que le concierne es otro principio clave de transparencia y acceso a la información que inspira todo el proceso. No sólo la JEC sino también la Oficina del Censo Electoral, o el centro de datos y de información electoral del Ministerio del Interior. Esa misma transparencia no existe en cambio en la práctica en la aplicación de los criterios seguidos por las redes sociales al procesar, bloquear mensajes o perfiles de usuarios. A veces se ha objetado que a las redes no se les puede pedir porque son entidades privadas, lo que no es aceptable, pues también lo es la prensa o la radio en el sistema informativo, y todos son importantes en el ejercicio del derecho de difusión de información.

En este sentido, hasta ahora las Juntas son la única instancia para poner límites a dichas redes o al menos a supervisarlos si hay «vulneración del pluralismo político, objetividad o igualdad entre las candidaturas electorales».

Volviendo a la STS 735/2022 de 28 de febrero, cabe decir que este caso es el ejemplo de garantía de un proceso judicial de la LOREG; se ha seguido un recurso contencioso-administrativo por desacuerdo con decisiones de la JEC sin haber lugar al procedimiento abreviado de los derechos fundamentales. Veamos las fechas. Las elecciones autonómicas catalanas fueron el 14 de febrero de 2021. Twitter suspendió la cuenta el 28 de enero, en plena campaña, durante 8 días. Vox presentó una querrela contra Twitter por vulneración del derecho a la información y por injurias y calumnias el 1 de febrero de 2021. Y presentó demanda ante la JEC el 4 de febrero, que se manifestó confirmando el proceder de Twitter el 26 de febrero de 2021, pasadas ya las elecciones. El 23 de abril de 2021, Vox interpuso recurso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo contra el acuerdo de la JEC, que finalmente dicta sentencia casi un año después.

2018): *trayectorias y perspectivas*, Vol. 4, 2018, págs. 3255-3268.

³⁵ Dorado Sánchez, Antonio (2023), *Redes Sociales y Derecho electoral*, Madrid, La Ley.

³⁶ Vázquez Barrio, Tamara y Campos Zabala, M^a Victoria, (2020). «El contra debate de Vox en Twitter: boicot, ninguneo y mensajes antisistema», *Sphera Publica*, 2(20), 51-72.

³⁷ *Ibid*, p. 57.

La cuestión por tanto es que fue algo tarde respecto a los hechos y a la propia campaña electoral, e incluso —aunque hubiese obtenido la razón— ineficaz.

También cabe decir que no es la primera vez que Twitter suspende una cuenta individual o de partido, pero en este caso consideramos debe contar con la especial garantía del periodo electoral. Otros partidos, como Unides Podem-Esquerra Unida en Valencia han renunciado a ir a la JEC precisamente por eficacia de tiempo. Al candidato a la Presidencia de la Generalitat de Valencia y a la candidata al ayuntamiento de Valencia³⁸ Twitter les suspendió sus cuentas supuestamente —pues la red no ha dicho nada— por denuncias de terceros. Como han manifestado los afectados, prefirieron borrar los tuits reclamados por otros usuarios, para recuperar la cuenta y seguir su campaña social hasta el #28M. No conocemos más detalles pues como dijimos, los procedimientos de moderación de contenidos de esta y otras redes son en, general, opacos.

Las garantías pues no son todo lo eficaces porque no se ajustan a los plazos del período electoral. Sin duda el caso de Vox que si llegó al Supremo, como este de Unides Podem-Esquerra Unida, o como el bloqueo de WhatsApp a PSOE, PP y Podemos tres días antes de las elecciones generales de 28 de abril de 2019 (Zamora y Losada, 2021)³⁹, nos alerta sobre las garantías de esos procesos y de la necesidad de que la Ley o en su defecto las Juntas Electorales actualicen sus instrucciones o habilite un sistema de co-regulación para que los novísimos medios no intercepten las campañas. Podría seguirse la norma del ámbito del consumo donde se exige consumidor que reclama prueba de haber reclamado al sitio o web causante del daño antes de incoar un procedimiento ante la Oficina del consumidor o la correspondiente ventanilla autonómica. Si no en la práctica, las plataformas o sistemas de mensajería masiva, pueden funcionar como juntas electorales paralelas.

3. DECISIONES DE LA JEC RELACIONADAS CON REDES SOCIALES O LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN LOS COMICIOS DE 2023

3.1. *Decisiones de la JEC durante las precampañas de 2023*

Para el presente apartado hemos analizado más de 200 reclamaciones ante la JEC a través de los acuerdos que la JEC ha ido publicando desde la convocatoria de elecciones hasta el inicio de la campaña. Comentaremos los acuerdos cuyo contenido está en relación con los derechos de información y expresión en concreto, por un lado, por la difusión de mensajes políticos en redes sociales y, por otro, por noticias falsas.

³⁸ Cfr. en ElDiario.es: «Twitter bloquea las cuentas de los candidatos de Unides Podem Héctor Illueca y Pilar Lima», de 21 de mayo de 2023, noticia de Carlos Navarro.

³⁹ Zamora Medina, R., & Losada Díaz, J. C. (2021). Nuevos escenarios para la conversación política: el uso de WhatsApp por parte de los partidos durante la campaña electoral de abril de 2019 en España. *Palabra Clave*, 24(1).

3.1.1. Asuntos relacionados con las redes sociales y sobre contenidos

Un caso sobre Instagram por denuncia del PSOE, el Acuerdo JEC 139/2023 de 26 de abril por el que se obligó a eliminar fotos a Diego Canga, candidato al Principado de Asturias por el PP (que las borró él al conocer la denuncia). Afirma la JEC en uno de las resoluciones más explícitas que: *«constan en el expediente diversos anuncios en la red social Instagram en los que aparece la foto del candidato, bien en solitario, bien con electores o en un acto de su formación política. En ellas consta que se trata de publicidad pagada por el Partido Popular de Asturias, (...) declarando que los mensajes publicados en Instagram por don Diego Canga Fano que constituyen el objeto de este expediente, incurrieron en la prohibición establecida en el artículo 53 de la LOREG, instándole a que retire de forma inmediata esa publicidad contratada. Dadas las circunstancias concurrentes en el caso, en particular las dudas que puede plantear el asunto, así como la retirada que voluntariamente hizo el interesado de la publicidad contratada tan pronto se produjo la denuncia, no procede adoptar ninguna otra medida»*.

Afirma la JEC que los actos permitidos consisten solo en *«la distribución de folletos, cartas o panfletos para dar a conocer a un candidato o a su programa electoral»*. De nuevo una norma sólo para lo analógico.

También esta otra, de Twitter, por unos tuits sarcásticos del PP de Castilla la Mancha denunciados por el PSOE, y que la JEC da por lícitos (Acuerdo JEC 119/2023, de 19 de abril). Se trata de una denuncia contra el Partido Popular y la Senadora y secretaria general del Partido Popular de Castilla-La Mancha por la campaña realizada a través de la red social Twitter, iniciada el 15 de abril, estando convocadas las elecciones locales y autonómicas a celebrar el 28 de mayo de 2023. La JEC decidió archivar la reclamación del PSOE con estos argumentos que recogemos por su interés, especialmente por la salvaguarda del derecho a la información.

«En el presente caso, la Junta Electoral Central considera que en los tuits denunciados aparece identificado su autor, el Partido Popular o alguno de sus militantes, y que el tratamiento sarcástico que se hace del lema de precampaña del PSOE—el hashtag #DejendeLoQuePiensas—, con otro denominado #PiensaQueDejendes, entra dentro de los márgenes del derecho a la libertad de expresión, eliminándola posibilidad de confusión respecto del autor del mensaje emitido en la red social. (...)»

El tono irónico o sarcástico expresiones o mensajes de otras formaciones políticas, pues eso entra dentro del ámbito del ejercicio del derecho a la libertad de expresión consagrado por el artículo 20 de la Constitución. Este es el límite que no debe traspasar ninguna formación política, que puede legítimamente ejercer su derecho de crítica política, pero debe hacerlo de manera que quede perfectamente identificada la autoría del mensaje.»

Además, destaca la JEC que en esa crítica al eslogan socialista no hay falta de transparencia (en el sentido de identidad, atribución) y que como tales esos mensajes entran dentro del ámbito de la libertad de expresión.



Imagen 3. Ejemplo de uso del #hashtag

Sobre publicidad política en Facebook recogemos dos casos. Uno por la campaña del PP denunciada por el PSOE de Extremadura⁴⁰ por contratar y difundir en Facebook inserciones publicitarias antes del inicio de la campaña electoral (artículo 53 de la LOREG) sin que se haya invocado ni aplicado el art. 58 bis.3.

La JEC analizó las inserciones de publicidad en Facebook con mensajes como «*El socialismo solo ha servido para llenar Extremadura de prórrogas y de excusas coma de realidades minúsculas. Hay que hablar menos y hacer más, señor Vara.*» O, «*Pedro Sánchez y Fernández Vara son Pepe Gotera y Otilio. Quieren arreglar esta tierra, pero nos la han dejado en ruinas. Vamos a arreglar los que otros han destrozado. Lo haremos por Extremadura y por los extremeños.*»

Reitera asimismo la JEC que «*este tipo de publicidad vulnera el artículo 53 de la LOREG (...) dado que tampoco está permitida la inserción de anuncios en prensa o revistas, o en cuñas radiofónicas, o en formatos publicitarios en internet (banners), o en canales comerciales de televisión, o en otros soportes en medios digitales.*»

La JEC «*ordena la retirada de tales inserciones publicitarias publicadas en la página que el partido político de referencia mantiene en Facebook, hasta que se inicie el periodo de campaña electoral.*»

⁴⁰ Acuerdo JEC 131/2023 de 26 de abril.

En esta misma línea, es la denuncia del PP contra una campaña del PSOE también en Facebook, bajo el lema «la mejor España», con spots como «*El PSOE ha subido el salario mínimo. Si gana el PP, no volverá a subir*». «*Hoy, el 40% de los contratos son indefinidos. Si gana el PP, derogará la reforma laboral*» fue denunciada por el PP y retirada por el propio partido durante la reclamación, lo que dio lugar al cierre del expediente (Acuerdo JEC 485/2023, de 5 de julio).

3.1.2. Reclamaciones por noticias falsas

En relación con los medios (prensa, radio y televisión) tan solo ha habido una reclamación a la JEC a nivel nacional acusando de «fake news» (noticias falseadas) a periodistas o programas, aunque si ha habido otras a nivel provincial, que no incluimos aquí. Lo que da idea de que el efecto de desinformación en campaña electoral es mucho más emocional⁴¹ que objetivo y práctico, porque deducimos que, de lo contrario, habría más reclamaciones.

En relación con los medios se ha pronunciado la JEC en concreto sobre un supuesto de noticia falseada en un informativo de Canal Sur recurrido por el PSOE contra la Junta electoral provincial de Sevilla⁴², en concreto, en «la que denuncia contra la Dirección General de Canal Sur Radio Televisión, S.A. por el contenido de un espacio informativo» relacionado con la ley andaluza de Doñana.

Afirma el acuerdo que «*en el presente caso, el aspecto polémico se inserta dentro del informativo denominado Noticias 2 del día 20 de abril y tiene una duración de 1 minuto y 10 segundos (entre el minuto 8'50" y el 10")*. En él se examinan cuatro afirmaciones relativas a la polémica proposición de ley anteriormente indicada (...). Tras cada uno de estos mensajes la periodista explica los motivos por los que considera que todas estas afirmaciones son falsas».

La JEC, lejos de entrar en la verificación que no le compete, simplemente instó a Canal Sur exponiendo eso sí un principio clave en su resolución «*para que en el futuro mantenga una posición de estricta neutralidad en controversias con connotaciones partidistas*», pues «*durante los periodos electorales los medios de comunicación de titularidad pública deben ser particularmente cuidadosos para no asumir posiciones partidistas en caso de conflictos o controversias de carácter político*».

3.2. Decisiones de la JEC durante las campañas de 2023

En este apartado analizamos un centenar de decisiones de la JEC en el período específico de «campaña» previsto por la LOREG; hemos seleccionado la mitad y las

⁴¹ Dicha carga emocional se percibe en la monitorización que ha llevado a cabo el Observatorio Complutense de la Desinformación, hemos seleccionado 140 incidencias con el método FIMI, siendo la mayoría, memes, bulos generados por usuarios particulares en WhatsApp o TikTok, que no han tenido su reflejo en las reclamaciones de la JEC. Disponible en <https://www.ucm.es/observatoriodesinformacion/>

⁴² Acuerdo JEC 151/2023 de 3 de mayo.

hemos dividido en cinco grupos: reclamaciones sobre voto, fraude de voto o bulos de amaños; reclamaciones por uso inadecuado de Twitter y Facebook; reclamaciones sobre cobertura de medios; acuerdos sobre uso de marcas o eslóganes de partidos contrincantes y finalmente, sobre la negativa a acreditar a periodistas en actos electorales.

3.2.1. Sobre voto, voto por correo, bulos y narrativas de fraude

Por su importancia y directa relación con el derecho constitucional al sufragio, destacamos los acuerdos relacionados con la validez de papeletas, voto por correo, sustracción de votos, votos depositados en buzones de correos y bulos o narrativas de fraude durante las elecciones municipales del #28M y funcionamiento del voto por correo en las generales del #23J.

En el caso del robo de 28 sobres de voto por correo en Almería⁴³, la respuesta fue rápida y se anularon inmediatamente esos votos; gracias al sistema de código de barras de los sobres se expidieron de nuevo a los electores para que repitiesen el voto. En el caso de Melilla⁴⁴ se anularon también y se expuso claramente la realidad de que, en nuestro sistema, no se acepta el depósito de los sobres en otros lugares que no sean las Mesas electorales.

Pese al importante volumen de bulos sobre «fraude» que ocuparon los medios de comunicación en la última semana de campaña y la mensajería digital, estos casos contados fueron los que han llegado a la autoridad electoral, lo que de nuevo nos alerta sobre el ruido desinformativo de redes y sistemas como WhatsApp. Hay otros supuestos que siendo más graves están siendo investigados por la Fiscalía ya como posibles delitos⁴⁵.

Respecto al voto por correo en las Generales de 2023, hubo también importantes narrativas de mala gestión y posibles retrasos en el voto. Por las fechas y sobrecarga de trabajo en Correos —que repartió 2,6 millones de sufragios—, se suscitó preocupación. La JEC recibió varias peticiones para adoptar más medidas que a tres días de los comicios, que además de las ya aprobadas (Acuerdo JEC 513/2023, de 20 de julio) para que Correos reexpidiese por medios electrónicos el voto o alargar el plazo de entrega en Correos hasta el día 21 a las 14 horas, pero no se consideraron necesarias más medidas extraordinarias (Acuerdo JEC 514/2023, de 20 de julio). Como finalmente ocurrió, todas las entregas se hicieron a tiempo y el proceso electoral transcurrió con normalidad institucional y social.

⁴³ Acuerdo JEC 235/2023, de 18 de mayo.

⁴⁴ Acuerdo JEC 282/2023, de 25 de mayo.

⁴⁵ Con inicio de actuaciones penales en manos del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 4 de la localidad almeriense de Vera, cfr. en El País del 24 de mayo de 2023, «Detenidos dos candidatos del PSOE por la compra de votos en las elecciones de Mojácar», información de Óscar López y Juana Viúdez en <https://www.elpais.com>

3.2.2. Reclamaciones por el uso inadecuado de redes como Twitter o Facebook

Destaca en esto una reclamación por la realización de un sondeo electoral en las elecciones municipales de Huesca, publicado por la red social Twitter que la JEC trató de averiguar para frenar la desinformación⁴⁶. Se trataba de un sondeo anónimo y confiesa la JEC que *«a pesar de las minuciosas indagaciones efectuadas desde el servicio de prensa de la Junta Electoral Central, no ha sido posible contactar con la compañía autora de los sondeos referidos que han sido publicados en una cuenta de Twitter»*, y con tal fin se recabó ayuda del Ministerio del Interior *«con el fin de evitar los riesgos de desinformación que comporta la manipulación interesada de los datos sociológicos»*.

Otro caso tiene también su origen en una denuncia contra un periodista, director de un medio de comunicación, por la publicación en Twitter, el día de la jornada electoral de «tuits» animando a votar al Partido Popular y a Vox y difundiendo datos de las últimas encuestas internas realizadas por el Partido Popular, sin que *se identifique a la persona ni al medio*⁴⁷. La JEC lo remitió a la Fiscalía del Estado por si era constitutiva de delito sin que, hayamos podido obtener más información para un mayor análisis.

Igualmente hay dos casos menores de uso de Twitter por autoridades (violando el principio de neutralidad): uno, por la utilización de la página web y de la cuenta de Twitter institucional de las Cortes de Castilla y León para difundir un acto con el candidato de Vox D. Santiago Abascal animando a ir a un mitin⁴⁸. Y, otro, por el mensaje remitido a través de la cuenta del servicio de emergencias 112 de la Junta de Andalucía en la red social Twitter *«mediante la publicación del siguiente mensaje: «Andalucía primera comunidad autónoma de España en contar con un plan de maremotos»*, constitutivo de un expediente sancionador incoado por la propia JEC al Consejero de la Presidencia de Andalucía, con multa de 2.200 euros.

Durante estas campañas de 2023⁴⁹ no ha habido ninguna reclamación por suspensión de cuentas salvo la del candidato de UP por Valencia por Twitter que se avino a borrar los «tuits» reclamados.

3.2.3. Reclamaciones por cobertura de medios

Sí son, en cambio, muy numerosas las reclamaciones (una veintena en cada uno de los comicios) por cobertura de medios, sobre todo públicos. En algunos casos por excluir a formaciones políticas; Adelante Andalucía —antes Izquierda Unida— por

⁴⁶ Acuerdo JEC 465/2023, de 28 de junio por incumplimiento de los art. 69.1.a) y b) de la LOREG que obliga a identificar no sólo quién hace la encuesta sino para quién o con qué encargo.

⁴⁷ Acuerdo JEC 464/2023, de 28 de junio.

⁴⁸ Acuerdo JEC 539/2023, de 23 de julio.

⁴⁹ Véase el trabajo doctoral con grandes aportes cuantitativos de las decisiones de la JEC desde 1994 de Antonio Dorado, *ibíd.*, págs. 175-187.

ejemplo, perjudicada por el cambio de siglas, o por nuevas alianzas para apariciones en medios como Onda Cádiz, Huelva, Tarifa. Otras por la exclusión a partidos por no haber alcanzado el 5% significativo en las elecciones anteriores (caso de Ciudadanos o Vox en varias televisiones o de Compromís en Barcelona). Lo mismo les ha ocurrido a otros partidos pequeños como el Partido Animalista o el Partido Nacionalista Canario.

Los artículos 65 y 67 de la LOREG en efecto facultan a la JEC para fijar los criterios de presencia en medios, así como la distribución de espacios gratuitos, en virtud de la cual aprobó la Instrucción JEC 11/2011, de 29 de septiembre, delegando «en las Juntas Electorales Provinciales en cuyo ámbito territorial radique el medio para proceder a la distribución de dichos espacios conforme a lo dispuesto por la legislación electoral»⁵⁰.

Aunque la mayoría de las quejas son por medios públicos pues, son los más regulados por la LOREG respecto a programación y cesión de espacios, también hay algunas sobre medios privados; por ejemplo, un recurso contra una decisión de la Junta Electoral de Navarra respecto a Navarra TV⁵¹ «por el que declaró que la no invitación a VOX para participar en el debate electoral entre candidatos a la alcaldía de Pamplona celebrado el 15 de mayo por la emisora y haberlo hecho a la coalición electoral Contigo/Zurekin vulneró los principios de pluralismo, igualdad y proporcionalidad».

Recuerda la JEC que «es doctrina consolidada que las formaciones que no alcanzaron representación en un proceso equivalente no tienen derecho a exigir el mismo trato que quienes sí la alcanzaron, pero sí lo tienen a recibir el mismo tratamiento que otras formaciones en situaciones análogas».

Y, otra contra la cadena Ser en Canarias. Ya en precampaña la JEC había aclarado⁵² la doctrina respecto a un recurso del PP contra la Junta Provincial de Barcelona sobre los debates en la cadena Ser Catalunya. Reitera la JEC la interpretación del art. 66 de la LOREG sobre medios privados: no hay inconveniente en que haya debates a cuatro en medios privados, se puede excluir a otros partidos o coaliciones, pero se les debe compensar.

También aportamos por su novedad e interés, la consulta dirigida a la JEC por RTVE sobre la legalidad de la cuña radiofónica remitida por la formación política Falange en la que se incorpora el himno «Cara al Sol». La JEC insistió⁵³ en recordar su doctrina, importante para la libertad de expresión que «carece de competencia para acordar la suspensión de un video de propaganda electoral por su supuesto contenido delictivo, en la medida en que, conforme a lo dispuesto en el artículo 20.5 de la Constitución,

⁵⁰ Instrucción 9/2011, de 29 de septiembre, de la Junta Electoral Central, sobre distribución de espacios gratuitos de propaganda electoral en los medios de comunicación de titularidad pública y de delegación de competencias en las Juntas Electorales Provinciales en relación con las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado y con las elecciones locales parciales, que se celebrarán el 20 de noviembre de 2011.

⁵¹ Acuerdo JEC 273/2023, de 25 de mayo.

⁵² Acuerdo JEC 162/2023, de 10 de mayo.

⁵³ Acuerdo JEC 503/2023, del 12 de julio.

solamente en virtud de resolución judicial podrá acordarse el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de información. Todo ello sin perjuicio de que el medio de comunicación, si entiende que ese video puede tener un contenido delictivo, lo pueda poner en conocimiento del Ministerio Fiscal».

Igualmente, la JEC ha tenido ocasión de ponderar dos denuncias de Vox contra contenidos concretos de programas de RTVE, uno⁵⁴ por la cobertura informativa de la constitución de los Ayuntamientos en el programa especial «Nuevos Ayuntamientos» emitido en RTVE el 17 de junio de 2023 y otro, por un extracto del reportaje emitido en el programa Informe Semanal «Las noches romanas de Mérida» del 15 de julio de 2023, que consideraba Vox que vulneraba el principio de neutralidad informativa. Concluyó la JEC, como en otras ocasiones, que *«no obstante, al tratarse de una mínima trasgresión, por su escasa duración dentro del programa, únicamente procede requerir a los responsables del medio para que extremen el rigor en el tratamiento de la información que afecte a la contienda electoral durante el periodo electoral restante, sin que proceda adoptar ninguna otra medida».*

3.2.4. Acuerdos sobre atribución de propaganda, candidaturas, marcas o identidad

En cuanto a otras cuestiones dignas de mención relacionadas con la comunicación electoral, nos detendremos en los relacionados con las marcas, logos o imágenes. Hay un asunto muy interesante sobre una supuesta campaña anónima en la estación del Metro de Madrid con carteles alusivos a Sánchez (el contenido de la campaña no aparece en el escrito de la JEC): *«Mi Falcon tiene más frecuencia que tu Cercanías»* con un dibujo del presidente de Gobierno⁵⁵, y con impacto también en prensa local y nacional⁵⁶. Muy similar a otra denuncia que apunta al PP —que no se prueba o al menos no es público quién la pagó— sobre el reparto de folletos en la estación del AVE de Málaga del que no hemos encontrado indicios o imágenes en redes. En ambos casos los partidos supuestamente beneficiados por la campaña (el PP) niegan la atribución o autoría de esta.

Otra sobre el plagio de un eslogan que se archiva, es de Jaén MereceMás⁵⁷ **por el uso del «merece más» por Mas Madrid, BNG y Andalucía**, que no se acepta por considerar que no induce a confusión respecto a la candidatura y que es una frase de la que no puede apropiarse un partido.

⁵⁴ Acuerdo JEC 443/2023, de 21 de junio, que se archivó.

⁵⁵ Acuerdo JEC 261/2023, de 23 de mayo.

⁵⁶ Por ejemplo: «Mi Falcon tiene más frecuencia que tu Cercanías»: ¿quién lanza esta campaña contra Pedro Sánchez en el metro de Sol en Madrid?, de 19 de mayo de 2023, en información de Conchi Lafraya en <https://www.lavanguardia.com/local/madrid/>

^o en El Español: «La misteriosa campaña en el Metro contra Sánchez y el Falcon: nadie sabe quién la paga pero sí cuánto durará» de 19 de mayo de 2023, noticia de I.P. Nova, en <https://www.elespanol.com/>

⁵⁷ Acuerdo 287/2023, de 25 de mayo.

Por otro lado, la Junta Electoral de Zona de Madrid dio por bueno el cartel colgado por Podemos en la calle Goya de Madrid con un supuesto «tuit» del PP con foto del hermano de la presidenta de Madrid, Isabel Ayuso —acuerdo no publicado por la Junta, tan sólo conocida por los medios—. La Junta autorizó ese cartel, pero pidió a Podemos que apareciese su logo en el propio cartel y no solo en los laterales como se comprueba que hizo (Imagen 4).



Imagen 4: Lona de Podemos, ahora con su logotipo. Fuente: <https://theobjective.com>

3.2.5. Doctrina de la JEC sobre acreditación de periodistas, informativos y artículos de prensa durante la campaña

Como ya dijimos al inicio, el derecho a la información es una de las garantías de un proceso democrático, tanto por la crítica como por el control de los poderes. Entendemos que, tras el análisis de decenas de casos directamente relacionados con este derecho o con su ejercicio en medios en las dos campañas de 2023, la JEC ha aplicado este principio en varios casos, sobre todo no declarándose competente para juzgarlos.

Por su importancia destacamos primero dos Acuerdos de la JEC protegiendo a periodistas y a medios por la negativa de un partido (Vox) a darles acceso a sus actos.

Uno en el que se insta a la formación política Vox para que no discrimine a los periodistas del diario El País y la Cadena SER permitiendo el acceso a sus actos públicos de naturaleza electoral⁵⁸.

El segundo es el Acuerdo⁵⁹ del 23 de julio, del mismo día de las Generales a instancias del Director General de El País por denegar el acceso a sus periodistas al acto político previsto para la noche electoral del 23 de julio de 2023 en la sede oficial de VOX. Algo que ya se había producido con otros medios.

Lógicamente el parecer de la JEC es favorable al periódico que se queja de nuevo, unas horas después, por persistir el partido en no dejarles pasar por falta de aforo y que provoca que la *«Junta acuerde hacer un requerimiento formal al representante general de la citada formación política para que de forma inmediata proceda a cumplir el referido acuerdo (...) apercibiéndole de las responsabilidades administrativas y, en su caso, penales, en que pudiera incurrir si no cumple estrictamente este Acuerdo de la Junta Electoral Central»*.

Destacamos que esta misma situación se produjo en las últimas elecciones generales de 2019, y ya en su Acuerdo JEC 708/2019, de 8 de noviembre⁶⁰ se comunicó a Vox *«que no puede discriminar al medio solicitante, en relación con el resto de medios, impidiéndole el acceso a sus actos públicos de naturaleza electoral, dado que ello comporta una vulneración del artículo 66.2 de la LOREG, de conformidad con el derecho a comunicar y recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión, recogido en el artículo 20.1 de la Constitución española»*.

Además, también respecto a medios y censura, la JEC ha dictado doctrina por quejas respecto a contenidos. Nos referiremos, por un lado, al Recurso de la Plataforma en Defensa de la Agricultura y Ganadería Ecológicas de Castilla-La Mancha contra el Acuerdo de la Junta Electoral de Castilla-La Mancha de 19 de mayo de 2023, relativo al tratamiento informativo dado por «Castilla-La Mancha Media» (parte de la Corporación de RTV de Castilla La Mancha) a la noticia sobre la presentación de una querrela que han presentado contra el Consejero de Agricultura de Castilla-La Mancha⁶¹. En concreto se quejaba la Plataforma de que se le ha censurado contenido en el portal de noticias <https://www.cmmedia.es/noticias> y al ser un tema sobre el modo de informar en un programa, la JEC lo inadmite por no ser competente. El contenido del asunto no se recoge en la resolución, pero si sale reflejado en redes, en concreto en Facebook⁶² *«Page y Castilla-La Mancha Media nos censuran y borran la noticia de la querrela contra su consejero de agricultura»*. No consta tampoco que Facebook (Meta) haya iniciado alguna acción al respecto.

⁵⁸ Acuerdo JEC 456/2023, de 28 de junio.

⁵⁹ Acuerdo JEC 540/2023, de 23 de julio.

⁶⁰ Este Acuerdo fue posteriormente confirmado por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo número 365/2021, de 15 de marzo.

⁶¹ Acuerdo JEC 274/2023, de 25 de mayo.

⁶² URL del Perfil *Plataforma Agricultura y Ganadería Ecológicas de CLM* en Facebook disponible en https://www.facebook.com/profile/100063675273036/search/?q=nos%20censuran&locale=es_ES

Y, por otro, al recurso de Vox por el artículo de opinión «Voto útil» publicado en Ceuta⁶³, contra el Acuerdo de la Junta Electoral de Ceuta de 9 de mayo que archivó su denuncia contra el Director General de Comunicación de la Ciudad Autónoma de Ceuta, publicado en el diario local El Pueblo de Ceuta. Afirmó la JEC que «*es una columna de opinión, aunque sea de un cargo público, por lo que siendo que no es «publicidad contratada» es parte de la libertad de prensa y de opinión «art. 20 CE».*

4. CONCLUSIONES

Destacaremos tres grupos de conclusiones yendo de lo más general a las propuestas *de lege ferenda*.

4.1. Generales

Antes, en y después de unos comicios hay cada vez más temas en los medios, en redes sociales, cuestionando las libertades informativas, los derechos personales y la transparencia de los procesos como parte de la disputa política que, si bien es lícita, tiene riesgos de minusvaloración de la democracia española. Este es un problema que sólo la garantía de las autoridades electorales puede compensar.

También antes de la convocatoria electoral vivimos en periodos de constante campaña. Políticos y estrategas testan la fuerza de mensajes y modos de comunicar desde mucho tiempo antes. De hecho, es cada vez es más relevante ese período que escapa a la vigilancia o supervisión de las autoridades electorales y es ese momento en el que las redes sociales ejercen un papel clave, pues se crean narrativas o relatos contrarios no sólo a un partido u otro, sino al propio sistema. Como es natural, el ámbito de libertad es mayor, por no decir que total, también en el uso de encuestas, barómetros, etc. Es entonces cuando los sistemas de moderación de las redes deben ser prudentes y relevantes para facilitar la igualdad de oportunidades; la reciente entrada en vigor de la Ley de Servicios Digitales (DSA) añadirá un control a escala europea que podrá reforzar la moderación.

Respecto a la legitimidad de intervención de la JEC en libertad de expresión y actividad de medios, diremos que en primera instancia le corresponde la vigilancia durante todo el proceso de campaña electoral, estando especialmente reglados y garantizados dos momentos (de acuerdo con la LOREG artículos 42, 50 a 53): la precampaña, que va desde la publicación en el BOE de la convocatoria hasta los comicios y, la campaña que dura 15 días, siendo obligatorio en sus últimos cinco días un «silencio total de encuestas» que abarca también el día de reflexión y el día de las votaciones. Es competencia clara de la JECE velar sobre las campañas de

⁶³ Acuerdo JEC 241/2023, de 18 de mayo.

comunicación, anuncios, difusión de materiales o sobre el reparto de espacios en medios públicos y privados.

Hemos observado en los casos analizados que la JEC interviene siempre a posteriori y a instancia de parte, no sólo en casos de impugnación de actas o resultados, sino en campañas controvertidas. A veces se ha pedido intervención a la Junta durante una campaña, en concreto cuando se le ha consultado por RTVE, si era legal que Falange utilizase el Cara al sol en su spot, a lo que la JEC dijo no tener competencias para suspender un video de propaganda por ser un ámbito de libertad de comunicación para un partido. Quienes lo denunciaban decían que era delictivo (por tanto, si acaso para un control judicial). A posteriori, además, la JEC ha defendido la línea editorial de los medios, públicos y privados, pero sin intervenir, a lo sumo pidiendo ponderación. Si ha destacado en positivo su clara intervención durante la campaña, e incluso durante las votaciones del #23J para que los periodistas de dos medios pudieran cubrir los actos de Vox.

Como dijimos, en las elecciones del año 2023 estudiadas, no ha habido ninguna reclamación por suspensión de cuentas ante la JEC, aunque consta públicamente la del candidato de UP por Valencia llevada a cabo por Twitter; los interesados no reclamaron ante la Junta sino que se avinieron a borrar los «tuits» reclamados por resultarles más efectivo, por lo que de nuevo se requiere más transparencia para saber quién reclamó y por qué y cómo pudo defenderse el candidato. Este es uno de los ejemplos en que las redes sociales actúan como «juntas electorales paralelas» tomando decisiones que afectan a partidos, coaliciones o candidaturas con ninguna transparencia y, es algo que nos debe preocupar.

4.2. *Sobre la JEC y su doctrina*

La doctrina más señalada en estos dos comicios y sus campañas electorales la sintetizaríamos en:

- Es patente la doctrina que diferencia entre mensajes de un medio (noticias elaboradas por las redacciones en el marco del art. 20 de la CE) y las opiniones expresadas por políticos en medios, o tertulias, frente a propaganda o acciones específicas de campaña electoral. Las primeras son completamente libres (la JEC ha manifestado que ni siquiera es competente para juzgarlas), mientras que las segundas si están reguladas, ya sea el reparto de panfletos o el pago de espacios publicitarios.
- Sobre contenidos en medios queda aclarado que, no siendo «publicidad contratada» —como ocurre con una columna de opinión, o tuits de periodistas o candidatos— es parte de la libertad de prensa y de opinión del art. 20 CE.
- Respecto al control o poder de las redes sociales, compartimos la insatisfacción de la STS 735/2022, no solo sobre el escaso tratamiento legal de ese poder censor que se reservan contractualmente las redes sociales, sino también por su

escasez, la regulación de la potestad de control atribuida a la Administración electoral. Como apuntó el Supremo estamos ante la ausencia de instrumentos legales para afrontar «*esta materia (que) debe ser objeto de regulación por el legislador*».

- Respecto al criterio sobre falsedades o «*fake*», a la vista del caso del cartel de Podemos en Madrid contra el PP en la calle Goya, ha quedado claro que no hay inconveniente en imitar o falsificar un «tuit» con identidad de otro partido, incluso reproducir la foto del familiar del contrincante y que, por tanto, se acepta que es libertad de expresión electoral. Tampoco hay inconveniente en imitar eslóganes o *hashtag* en redes sociales o «robar» las ideas.
- Respecto a los bulos o noticias no contrastadas emitidas por un medio (caso de reportajes de RTVE que han sido objetados), que lógicamente no agradan a algunas candidaturas, ha dicho la JEC que es también ejercicio del derecho a la información, o al menos manifestación del mismo.

A esto hay que añadir que, pese al ruido de redes y acción de los verificadores, ha sido escaso el número de reclamaciones por bulos y desinformación. Tan solo ha habido una reclamación contra Canal Sur a la JEC, lo que da idea de que el efecto de desinformación en campaña electoral es mucho más emocional que objetivo y práctico, o que se dirime en otros foros del ágora pública, la mayoría virtuales.

4.3. *Propuestas de futuro y de lege ferenda.*

Dada la posición relevante de la JEC tanto en precampaña como en campaña, también para dirimir cuestiones después de celebrados los comicios, nos resulta importante destacar la necesidad de fortalecer la JEC de dos maneras. Una con la reforma y mejora de la LOREG y otra, con mayor dotación de personal, medios técnicos y de gestión, también internacional para afrontar casos que se gestan en países fuera de las fronteras.

A la vista de la doctrina y de los destacados estudios de los autores citados que cubren los últimos 10 años, consideramos que se pueden hacer reformas en la legislación española para garantizar mejor los procesos y sus instituciones (también las involucradas en el plan de Seguridad Nacional) y por supuesto fortalecer el conjunto de las autoridades electorales ponderando los nuevos desafíos del derecho a la información.

Casos como el de la suspensión de la cuenta de Twitter de UP en Valencia el #28M, y la autocensura que se aplicaron o, la dificultad de identificar la autoría de unos mensajes (como las encuestas difundidas en la víspera electoral), nos alertan sobre las garantías de esos procesos y de la necesidad de que la LOREG o en su defecto las Juntas Electorales actualicen sus instrucciones o habilite un sistema de corregulación para que los novísimos medios no intercepten las campañas.

Además, al hilo de la entrada en vigor de la Ley de Servicios Digitales o DSA, una vez que ya se ha fijado la autoridad española de vigilancia (la CNMC), será conveniente que la LOREG actualice las competencias de la JEC en ese período

como autoridad competente y las oportunas indicaciones sobre cómo ha de darse la coordinación también con el Consejo de Seguridad Nacional, responsable de amenazas híbridas como la desinformación, las injerencias extranjeras junto con otras instituciones del Ministerio del Interior o de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Otra posible mejora y modificación la LOREG necesaria sería aquella que aclarase la función y supervisión de la JEC sobre contenidos de redes sociales pues, en principio, redes como Twitter quedan al margen del art. 66.2. Lo mismo cabe decir en relación con la obsoleta prohibición de publicación de encuestas que priva al público de tener la información demoscópica que manejan de hecho, los partidos y candidatos (a través de los conocidos «tracking»), y que suelen filtrarse o publicarse fuera de España, privando a los ciudadanos y votantes de esa información.

Igualmente hay otra norma en la LOREG que es sólo para el mundo analógico que requiere actualización: entre los actos permitidos en el art. 53 de la LOREG solo se contempla «la distribución de folletos, cartas o panfletos para dar a conocer a un candidato o a su programa electoral», para nada se contemplan redes como Instagram o Facebook. El Supremo afirmó en su STS 735/2022 que sí es competencia de la JEC en tiempo electoral pero no los principios sobre los que debe vigilar, por lo que el vacío es evidente.

En la línea de mejorar la transparencia de las Juntas electorales, apuntamos algunos aspectos recogidos en el texto que serían deseables: hacer públicas todas las decisiones de las Juntas electorales provinciales, que ahora no se conocen más que por titulares de prensa; así como sería deseable hacer un seguimiento de la observancia de las medidas.

Y, por último, como dijimos, debería eliminarse la limitación temporal de publicar encuestas por ser anacrónica y forzar piruetas de emisores extraños que opacan la comunicación. Como ha indicado Fernández de Casadevante es parte del derecho a recibir información, incluso el mismo día de las elecciones.

Title:

Guarantees of freedom of expression in social networks and media. Doctrine of the Central Electoral Board during the Spanish elections held in 2023.

Summary:

1. INTRODUCTION. 2. INSTITUTIONAL SAFEGUARDS AGAINST THE RISKS OF DISINFORMATION. THE POWER OF SOCIAL NETWORKS DURING THE ELECTORAL PERIOD IN SPAIN. 2.1. Legal framework of the Electoral Administration in Spain in its role of supervising social media campaigns and setting limits to freedom of expression. 2.2. Other necessary constitutional guarantees during election time: freedom of the press and the right to information. 3. JEC DECISIONS RELATED TO SOCIAL MEDIA OR FREEDOM OF EXPRESSION IN THE 2023 ELECTIONS. 3.1. JEC DECISIONS DURING THE 2023 PRE-CAMPAIGNS. 3.1.1. Those related to social media and one about content. 3.1.2. Complaints about fake news. 3.2. JEC DECISIONS DURING THE 2023 CAMPAIGNS. 3.2.1. On voting, postal voting, hoaxes and fraud narratives 3.2.2. Complaints about the inappropriate use of networks such as Twitter or Facebook. 3.2.3. Media coverage complaints. 3.2.4. Cases about attribution of advertising, candidacy, branding or identity. 3.2.5. CEC doctrine on accreditation of journalists, news reports and press articles during the campaign. 4. CONCLUSIONS.

Resumen:

Respecto al estado de la cuestión (1. Introducción) constatamos, por un lado, que en España hay un vacío legal respecto a la regulación y responsabilidad de las redes sociales (como señala la STS 35/2022), a lo que se añade que toda la Unión Europea está a la espera de la efectiva aplicación de la reciente Ley de Servicios Digitales (DSA) de 2022⁶⁴. Por otro, que en período electoral son las Juntas electorales las legitimadas en primera instancia para poner límites. Sin embargo, en ocasiones las redes sociales han actuado como «juntas electorales paralelas» tomando decisiones automatizadas o no afectando a partidos, coaliciones o candidaturas; Twitter (ahora X), Facebook (ahora Meta) o WhatsApp, por ejemplo.

Abordamos en el apartado 2 las garantías jurídicas frente a la desinformación destacando, por un lado, la libertad de prensa y de expresión y, por

⁶⁴ Aprobada por el «Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de octubre de 2022, relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifica la Directiva 2000/31/CE» seguido del «Reglamento de Ejecución (UE) 2023/1201 de la Comisión de 21 de junio de 2023 relativo a las disposiciones detalladas para la tramitación de determinados procedimientos por parte de la Comisión con arreglo al Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo («Ley de Servicios Digitales»)» para plataforma en línea de muy gran tamaño o del motor de búsqueda en línea de muy gran tamaño, disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2023-80876>

otro, el papel institucional dado a las autoridades electorales en España por la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG). En el apartado 3 se analizan específicamente las decisiones de la Junta Electoral Central (en adelante JEC), tanto en las precampañas de los comicios del 28 de mayo y 23 de julio de 2023 como en las campañas en sí. Mientras que en el primer caso nos centramos en el uso de redes sociales por candidaturas (Instagram y Twitter), en este último caso destacamos casos relativos a narrativas y bulos de fraude del voto por correo, así como en decisiones de la Junta sobre cobertura de medios, debates de televisión, columnas de opinión, o del acceso de periodistas a los mítines.

Respecto al método y desarrollo, combinamos el manejo de fuentes primarias de la JEC, con el análisis de bulos⁶⁵ y supuestos de fraude denunciados en los medios, a través de la herramienta de detección del Observatorio Complutense de la Desinformación⁶⁶.

Una de las conclusiones es que la JEC sí ha respetado el papel de la prensa y el derecho a la información del art. 20 CE de los medios. Y otra es que, en la necesaria actualización de la LOREG, hay fortalecer el papel de la JEC pues, en la práctica, no tienen hoy una capacidad de respuesta a la altura o dimensión de los problemas encontrados, en parte porque las redes sociales están en otras jurisdicciones y porque carecen de medios e infraestructura para la supervisión que se espera de ellas.

Abstract:

Regarding the state of the question (Chapter 1. Introduction) we note, on the one hand, that in Spain there is a legal vacuum about the regulation and responsibility of social networks (as pointed out in STS 35/2022), to which is added that the entire European Union is awaiting the effective application of the recent Digital Services Act (DSA) of 2022. On the other hand, during election periods, it is the electoral boards that are legitimised in the first instance to set limits. However, social networks have sometimes acted as «parallel electoral boards» taking automated decisions or not affecting parties, coalitions, or candidacies; Twitter (now X), Facebook (now Meta) or WhatsApp, for example.

In chapter 2, we address the legal guarantees against disinformation, highlighting, on the one hand, freedom of the press and freedom of expression and, on the other, the institutional role given to the electoral authorities in Spain by Organic Law 5/1985 of 19 June 1985 on the General Electoral Regime (LOREG). Chapter 3 specifically analyses the decisions

⁶⁵ Véase asimismo el informe de Maldita.es y Democracy Reporting International de 20/9/2023 sobre un total de 143000 mensajes en <https://maldita.es/malditobulo/20230920/elecciones-2023-desinformacion-conversacion-online/>

⁶⁶ Observatorio financiado —al igual que este trabajo— por la Agencia Estatal de Investigación, el proyecto Cyber elections de los fondos NEXT Generation referencia TED2021-130876B-I00 así como por el Proyecto (Dir-Politics) (2023-2026) con referencia PID2022-137245OB-I00 del que son Co-IPs Loreto Corredoira y Rafael Rubio.

of the Central Electoral Board (hereafter JEC), both in the precampaigns for the elections of 28 May and 23 July 2023 and in the campaigns themselves. While in the former case we focus on the use of social networks by candidates (Instagram and Twitter), in the latter case we highlight cases related to narratives and hoaxes of postal vote fraud, as well as decisions of the Board on media coverage, television debates, opinion columns, or journalists' access to rallies.

In terms of method and development, we combined the use of primary sources from the JEC with the analysis of hoaxes and alleged fraud reported in the media, using the detection tool of the Complutense Observatory of Disinformation (Observatorio Complutense de la Desinformación).

One of the conclusions is that the JEC has respected the role of the press and the media's right to communicate in art. 20 (Spanish Constitution). And another is that, in the necessary updating of the LOREG, the role of the JEC must be strengthened because, in practice, they do not currently have the capacity to respond to the level or dimension of the problems encountered, partly because the social networks are in other jurisdictions and because they lack the means and infrastructure for the supervision expected of them.

Palabras clave:

LOREG; Junta Electoral Central de España; DSA; libertad de expresión; redes sociales.

Keywords:

LOREG; Spanish Central Electoral Commission; DSA; freedom of expression; social media.