



UNIVERSIDAD  
**COMPLUTENSE**  
MADRID



INFORME



Observatorio Complutense  
Desinformación

Elecciones España 2023

AUTORES:



MINISTERIO  
DE CIENCIA, INNOVACIÓN  
Y UNIVERSIDADES



Financiado por  
la Unión Europea  
NextGenerationEU



Plan de Recuperación,  
Transformación y  
Resiliencia



AGENCIA  
ESTATAL DE  
INVESTIGACIÓN



## ÍNDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>3</b>
<b>2. OBJETIVOS</b> .....	<b>4</b>
2.1. OBJETIVO GENERAL .....	4
2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	4
<b>3. DEFINICIONES</b> .....	<b>4</b>
3.1. <i>IMI</i> “ <i>INFORMATION MANIPULATION AND INTERFERENCE</i> ”: .....	4
3.2. <i>ACTIVOS IMI</i> : .....	5
3.3. <i>INCIDENTES IMI</i> : .....	5
3.4. <i>OBSERVABLES</i> (“ <i>OBSERVABLES</i> ”): .....	5
3.5. <i>TÁCTICAS, TÉCNICAS Y PROCEDIMIENTOS</i> (“ <i>TACTICS, TECHNIQUES, AND PROCEDURES</i> ”) <i>TTP</i> : .....	5
<b>4. INFORMACIÓN DEL PAÍS OBJETO DE ESTUDIO</b> .....	<b>6</b>
4.1. INFORMACIÓN DE BASE .....	6
4.2. INDICADORES SOCIALES .....	10
<b>5. MARCO NORMATIVO BÁSICO PARA EL PROCESO DE OBSERVACIÓN</b> .....	<b>19</b>
5.1. CONSTITUCIÓN Y LEGISLACIÓN ELECTORAL .....	19
5.2. LEYES DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y ACCESO A LA INFORMACIÓN: .....	20
5.3. NORMATIVA INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS: .....	21
<b>6. CONTEXTO DEL ANÁLISIS</b> .....	<b>22</b>
6.1. ANTECEDENTES SOBRE DESÓRDENES INFORMATIVOS EN EL PROCESO .....	24
6.2. ANTECEDENTES SOBRE EL ORGANISMO ELECTORAL .....	26
6.3. ANTECEDENTES DE DECISIONES JURISDICCIONALES VINCULADAS A DESÓRDENES INFORMATIVOS .....	28
<b>7. OBSERVACIÓN DE LOS DESÓRDENES INFORMATIVOS</b> .....	<b>29</b>
7.1. CRITERIOS DE SELECCIÓN DE LA MUESTRA. ....	29
7.2. ANÁLISIS DE INCIDENTES Y RECOPIACIÓN DE EVIDENCIA ( <i>VOLUMEN, TIPO DE ACTORES, CANALES PRINCIPALES, OBJETIVOS, DESTINATARIOS...</i> ) .....	30
7.3. NARRATIVAS Y METANARRATIVAS DETECTADAS. ....	33
<b>8. BIBLIOTECA DE ANUNCIOS POLÍTICOS EN PLATAFORMAS</b> .....	<b>36</b>
<b>9. REACCIONES Y MEDIDAS ADOPTADAS</b> .....	<b>37</b>
9.1. MEDIDAS ADOPTADAS POR ORGANISMOS ELECTORALES. ....	38
9.2. MEDIDAS ADOPTADAS POR LAS PLATAFORMAS. ....	39
9.3. MEDIDAS ADOPTADAS POR LOS VERIFICADORES. ....	40
<b>10. EVALUACIÓN FINAL Y LECCIONES APRENDIDAS</b> .....	<b>41</b>

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente estudio analiza los incidentes de desinformación durante las **elecciones españolas de 2023: las autonómicas y municipales de mayo y las generales de julio**. Este es una iniciativa del Observatorio Complutense de Desinformación, en el marco del proyecto "Garantías frente a la desinformación en procesos electorales", centrado en ciberseguridad y desórdenes informativos. Proyecto Next Generation: "La ciberseguridad en los procesos electorales. Garantías frente a la desinformación y otros desórdenes informativos en plataformas" (CYBERELECTIONS) TED2021-130876B-I00. Dicho proyecto cuenta con la colaboración de un equipo de 72 investigadores provenientes de 14 países.

Como parte del trabajo de observación se ha optado por adaptar la metodología incluida en el *1st EEAS Report on Foreign Information Manipulation and Interference Threats*, de febrero de 2023, elaborado por el servicio de Acción Exterior de la Unión Europea (a partir de ahora Informe EEAS). Por tanto, la metodología propuesta en este informe se basa en una adaptación a un contexto electoral nacional de un procedimiento de análisis pensado para injerencias extranjeras.

Para desarrollar este proyecto -que tuvo su inicio en 2020- el Observatorio Complutense de Desinformación ha generado alianzas con universidades (partner académico) y organizaciones de fact-checking (partner fact-checker), las que proveen los recursos intelectuales, humanos y tecnológicos para llevar a cabo el análisis. En el caso de este informe de España, **el partner académico fue la Barcelona School of Management (BSM) de la Universidad Pompeu Fabra**, donde estaban matriculados los 10 estudiantes de máster que llevaron a cabo la codificación y el análisis de las incidencias.

Por otro lado, **el partner fact-checker fue la Fundación Maldita.es**, que puso a disposición del observatorio los casos de desinformación y los observables (las imágenes, textos y/o videos con contenido desinformador) y también la infraestructura tecnológica, una plataforma llamada **Cyberelections-Spain**, donde registrar y analizar la desinformación electoral. Además, la plataforma desarrollada por Fundación Maldita cuenta con herramientas de Inteligencia Artificial (IA) capaces de detectar metanarrativas y contenidos prevalentes en los incidentes de desinformación.

En total, se analizaron 124 incidentes de desinformación ocurridos entre mayo y octubre de 2023, y relacionados de alguna manera con los procesos electorales en estudio.

## 2. OBJETIVOS

### 2.1. Objetivo general

El objetivo general de esta misión de observación electoral es **monitorear, detectar, evaluar y abordar la Interferencia y Manipulación de la Información (IMI)**, en inglés “Information Manipulation and Interference” (IMI) **que pueda afectar a la percepción y confianza de la ciudadanía en el proceso electoral**. La misión busca proporcionar recomendaciones y asistencia técnica para fortalecer las capacidades de las instituciones y actores involucrados en la prevención y respuesta ante la IMI.

### 2.2. Objetivos específicos

- 2.2.1. Analizar el papel y la calidad de la información proporcionada por los medios de comunicación y las redes sociales durante el proceso electoral, identificando posibles desafíos y oportunidades para mejorar el acceso a información imparcial y precisa.
- 2.2.2. Detectar y monitorear la presencia y actividad de IMI en el contexto electoral español, utilizando metodologías y herramientas apropiadas para identificar incidentes y actores de amenaza.
- 2.2.3. Colaborar con las autoridades locales, organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas en la promoción de la resiliencia frente a la IMI y en la implementación de medidas para contrarrestar la manipulación de información.
- 2.2.4. Proporcionar asesoramiento técnico y recomendaciones para mejorar las capacidades de prevención y respuesta ante la IMI en futuros procesos electorales.
- 2.2.5. Presentar un informe final con hallazgos y recomendaciones, que permita a las partes interesadas tomar medidas adecuadas para mejorar el proceso electoral y abordar la interferencia y manipulación de información extranjera en futuras elecciones.

## 3. DEFINICIONES

### 3.1. *IMI “Information Manipulation and Interference”:*

“Interferencia y Manipulación de la Información” describe un patrón principalmente no ilegal de comportamiento que amenaza o tiene el potencial de impactar negativamente los valores, procedimientos y procesos políticos. Esta actividad es de carácter manipulativo, llevada a cabo de manera intencional y coordinada, con un componente de difusión masiva. Los actores de dicha actividad pueden ser actores estatales o no estatales, incluyendo sus representantes dentro y fuera de su propio territorio.

### **3.2. Activos IMI:**

Son los recursos, canales de comunicación, plataformas y herramientas utilizadas por actores para llevar a cabo la interferencia y manipulación de información. Estos activos pueden estar directamente asociados con un actor extranjero o nacional, o ser atribuidos por la comunidad de investigación siguiendo las mejores prácticas actuales. Los activos IMI pueden incluir sitios web, perfiles en redes sociales, estaciones de televisión y otros medios de comunicación, entre otros.

### **3.3. Incidentes IMI:**

Son eventos específicos en los que actores nacionales o extranjeros realizan interferencia y manipulación de información con el objetivo de influir en la percepción, opinión pública, políticas o procesos democráticos en un país objetivo, creando narrativas de desinformación. Estos incidentes pueden involucrar la difusión de información errónea, desinformación, propaganda, operaciones de hackeo y filtración, y otras tácticas de manipulación para desestabilizar o influir en el entorno de información y política. El factor determinante para considerar si algo puede ser considerado IMI no es el contenido falso o engañoso, sino el comportamiento engañoso o manipulativo.

### **3.4. Observables (“observables”):**

Son elementos concretos para comprender cómo se desarrolló un incidente IMI. Puede ser un tuit, un video de YouTube, un artículo en un sitio web o cualquier prueba documentada.

### **3.5. Tácticas, Técnicas y Procedimientos (“Tactics, Techniques, and Procedures”) TTP:**

Son patrones de comportamiento utilizados por actores de amenazas para manipular el entorno de información con la intención de engañar. Las tácticas describen los objetivos operativos que los actores de amenazas intentan lograr. Las técnicas son acciones que describen cómo intentan lograrlo. Los procedimientos son la combinación específica de técnicas a través de múltiples tácticas (o etapas de un ataque) que indican la intención y pueden ser únicos para diferentes actores de amenazas.

## 4. INFORMACIÓN DEL PAÍS OBJETO DE ESTUDIO

### 4.1. Información de base



#### REINO DE ESPAÑA

-  CAPITAL: MADRID
-  48.797.875 HABITANTES
-  EURO
-  504.645 km<sup>2</sup>
-  CASTELLANO, IDIOMA OFICIAL



#### LENGUAS ESPAÑOLAS OFICIALES

- PAÍS VASCO: **EUSKERA**
- CATALUÑA: **CATALÁN Y ARANÉS**
- GALICIA: **GALLEGO**
- VALENCIA: **VALENCIANO**
- NAVARRA: **EUSKERA**
- ILLES BALEARS: **CATALÁN**



#### SUPERFICIE:

- ISLAS BALEARES **4.992 KM<sup>2</sup>**
- ISLAS CANARIAS **7.447 KM<sup>2</sup>**
- TERRITORIO AFRICANO CONTINENTAL **32 KM<sup>2</sup>**
- SUPERFICIE CONTINENTAL: **80.000 KM<sup>2</sup>**
- SUPERFICIE DEL MAR TERRITORIAL: **115.800 KM<sup>2</sup>**

#### 4.1.1. Nombre oficial:

Reino de España

#### 4.1.2. Superficie:

Según señala el Instituto Geográfico Nacional español, el país cuenta una **superficie terrestre total de 504.645 km<sup>2</sup>**, de los cuales sólo **4.992 km<sup>2</sup> corresponden a las islas Baleares; 7.447 km<sup>2</sup> a las islas Canarias; y 32 km<sup>2</sup> a territorio africano continental**. La superficie terrestre restante sería territorio ubicado en la zona continental europea, en específico, en la **península ibérica**.

En cuanto al territorio marítimo, **la superficie total de la plataforma continental española, hasta el veril de los 200 m, es de unos 80.000 km<sup>2</sup>** (16.000 de los cuales corresponden a las plataformas insulares, aproximadamente 10.500 a las islas Baleares y 5.500 a las Canarias). Según el Instituto Español de Oceanografía<sup>1</sup>, la superficie del **mar territorial español es de 115.800 km<sup>2</sup>** y la «zona económica exclusiva» reclamada, de 683.200 km<sup>2</sup>.

Empero lo antes señalado, cabe indicar que las cifras recién entregadas no son pacíficas. Y es que **en la actualidad España se encuentra en plenas disputas territoriales, terrestres y marítimas con Marruecos, Portugal, Gran Bretaña**, así como solicitudes presentadas

<sup>1</sup> Instituto Español de Oceanografía. "Mares de España". Obtenido desde el siguiente enlace: [https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/ceneam/recursos/mini-portales-tematicos/mares-espana-introduccion\\_tcm30-440505.pdf](https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/ceneam/recursos/mini-portales-tematicos/mares-espana-introduccion_tcm30-440505.pdf)

ante la ONU de extensión de su plataforma continental, lo que podría hacer variar su extensión definitiva<sup>2</sup>.

#### 4.1.3. Población y distribución (urbana y rural):

Según señala el Instituto Nacional de Estadísticas de España, los datos provisionales obtenidos por esta institución al 1 de julio de 2024 darían cuenta que el país cuenta con una población total de **48.797.875 millones de habitantes en todo su territorio, de los cuales 23.917.674 corresponden a hombres, mientras que 24.880.201 son mujeres**<sup>3</sup>. La misma institución señala que **del total de residentes ya mencionados, 6.632.064 son extranjeros**.

En este escenario, cabe señalar que **la población en territorio nacional habría aumentado en 82.346 personas durante el primer trimestre de 2024, donde la mayoría de los extranjeros que inmigraron provendrían del continente africano y de América del Sur**.

Respecto a la distribución entre zonas urbanas y zonas rurales, cabe señalar que, según cifras entregadas por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en una nota de prensa emitida a fines de 2021<sup>4</sup>, en ese periodo el porcentaje de personas empadronadas en municipios de tipo rural era de un 15,9% respecto del total de la población, lo que significaba 7.538.929 personas en total. Dicha cifra permite deducir que, **del total de la población, un 84,1% de las personas estarían empadronadas en municipios de carácter urbano, teniendo como premisa que se entenderá por municipios rurales todos aquellos que posean menos de 30.000 habitantes y cuya densidad poblacional sea inferior a 100 habitantes por km<sup>2</sup>**.

## POBLACIÓN

**48.797.875**  
MILLONES DE HABITANTES  
EN TODO SU TERRITORIO

**HOMBRES**  
  
**23.917.674**

**MUJERES**  
  
**24.880.201**



**EXTRANJEROS**  
**6.632.064**

**PRIMER TRIMESTRE DE 2024**  
Incremento de **82.346**.  
Inmigrantes provenientes de  
África y de América del Sur.  
**84%** empadronadas en  
municipios urbanos.

<sup>2</sup> “Las tres áreas que España reclama ante la ONU para ganar 500.000 km<sup>2</sup> de extensión (aunque una tropiezo con los planes de Marruecos)”. 16 de diciembre de 2022. 20 Minutos. Obtenido desde el siguiente enlace: <https://www.20minutos.es/noticia/5084272/0/espana-intenta-crecer-bajo-el-mar-reclamando-ante-la-onu-casi-500-000-km2-de-suelo-y-subsuelo-marino/>

<sup>3</sup> Instituto Nacional de Estadística (INE). “Estadística Continua de Población (ECP). 1 de julio de 2024. Datos provisionales 7 de agosto de 2024”. Obtenido desde el siguiente enlace: [https://www.ine.es/dynqs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736177095&menu=ultiDatos&dp=1254735572981](https://www.ine.es/dynqs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177095&menu=ultiDatos&dp=1254735572981)

<sup>4</sup> Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. La población de las áreas rurales en España supera los 7,5 millones de personas. 27 de diciembre de 2021. Obtenido desde el siguiente enlace: <https://www.mapa.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/la-poblaci%C3%B3n-de-las-%C3%A1reas-rurales-en-espa%C3%B1a-supera-los-75-millones-de-personas-/tcm:30-583990>

#### 4.1.4. **Capital:**

Madrid.

#### 4.1.5. **Idioma:**

El artículo 3, N°1, de la Constitución Española señala que **el castellano será la lengua española oficial del Estado, y que todos los españoles tienen el deber de conocer el idioma, así como la facultad o derecho de poder usarlo.** Asimismo, el N°2 de dicho artículo **reconoce a renglón seguido la existencia de otras lenguas españolas que tendrán el carácter de oficial en las respectivas Comunidades Autónomas,** según lo que señalen sus respectivos Estatutos.

Dicho lo anterior, existen diversas Comunidades Autónomas que han fijado en sus Estatutos la oficialidad de otras lenguas, además del castellano. Así, el Estatuto del **País Vasco ha dispuesto el euskera como segundo idioma oficial; en Cataluña se estableció el catalán y el aranés; en Galicia, se oficializa el idioma gallego; en la Comunidad Valenciana, el valenciano; en Navarra, el euskera para la zona geográfica delimitada en la respectiva ley que trata la temática; y en Illes Balears, el catalán.**

#### 4.1.6. **Moneda:**

La moneda o divisa oficial utilizada como unidad de cambio en España es el **Euro (€), a partir de la suscripción del Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht).** Su ingreso y circulación definitiva como papel moneda ocurrió el día 1 de enero de 2002, siendo desde esa fecha la moneda oficial en la Zona Euro y, por consiguiente, en territorio español.

#### 4.1.7. **Forma de Estado:**

El artículo 1.3 de la Constitución Española, dispone que la forma política del Estado español es la **Monarquía parlamentaria.**

#### 4.1.8. **Geografía:**

España está situada al sudoeste de Europa, específicamente en la península ibérica, fronterizo con Francia y Andorra al norte, con Portugal al oeste, con Gibraltar al sur, y con diversas masas de agua como el océano atlántico, el mar mediterráneo y el mar cantábrico. De igual forma, cuenta con territorios peninsulares ubicados en el mar de mediterráneo (islas Baleares); con territorios continentales (Ceuta y Melilla) y peninsulares (Islas Canarias) en territorio africano; y con un pequeño enclave denominado Llívia, en Pirineos, rodeado de territorio francés.

Por su parte, en materia general de relieve y orografía, el territorio hispano cuenta con una altitud media que está por sobre los 660 metros sobre el nivel del mar; una forma maciza similar en forma a un cuadrilátero. Dentro del territorio español existen cordones o sistemas montañosos que se extienden en términos generales de oeste a este, y que funcionan como biombos climáticos que establecen una barrera natural para la penetración de las masas de aire húmedo. También hay relieves internos, como la existencia de una meseta, su división en dos submesetas (una al sur y otra al norte) con rebordes montañosos, depresiones

exteriores y cordilleras exteriores. Incluso se advierte confección volcánica en el archipiélago de Canarias, cuya formación tiene ese origen.

La configuración geográfica antes descrita sitúa mayormente a España entre la zona templada del globo y la zona subtropical, condicionando entremedio la composición y configuración de sus diversos ecosistemas ambientales, pudiendo encontrar bosques templados, climas mediterráneos, otros desérticos y hasta un subtrópico canario. No obstante, su influencia o relevancia no sólo radica en lo climático, sino también en su devenir histórico. Y es que, **dada su localización, se han facilitado procesos de mestizaje de culturas en épocas remotas, siendo posible advertir vestigios de diferentes tradiciones con procedencia europea, norafricana y mediterráneas.**

#### 4.1.9. Etnias:

Si bien las plataformas y bases de datos institucionales de libre acceso al público en España no entregan cifras sobre la composición étnica de la población del país, sí se presentan los datos sobre las nacionalidades de quienes habitan en el territorio. Así, una nota de prensa emitida por el Instituto Nacional de Estadísticas español en 2022 señala que, del total de la población para esa fecha (47.435.597 habitantes), el **88,4% tenía nacionalidad española, mientras que el 11,6% poseía únicamente alguna nacionalidad extranjera**<sup>5</sup>.

Al año 2022, dentro de las **nacionalidades extranjeras con mayor población en España se encuentran los marroquíes (883.243 habitantes); rumanos (627.478 habitantes); colombianos (314.679 habitantes); italianos (275.654 habitantes); británicos (293.171 habitantes); chinos (223.999 habitantes); venezolanos (212.064 habitantes); hondureños (134.125 habitantes); peruanos (120.255 habitantes) y ecuatorianos (119.885 habitantes)**. No obstante, cabe hacer presente que estas **cifras están en constante movimiento**, sobre todo atendiendo a las masivas diásporas que aún persisten en algunos países como Ucrania, Venezuela y Siria, entre otros, por conflictos cívico-militares o por el debilitamiento de las estructuras democráticas de sus gobiernos centrales<sup>6</sup>.

#### 4.1.10. Religión:

El artículo 16.3 de la Constitución Española señala que **ninguna confesión tendrá el carácter de estatal**. No obstante, se reconoce como principio en el mismo artículo que **los poderes públicos deberán tener en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones**.

---

<sup>5</sup> Instituto Nacional de Estadística (INE). “Notas de prensa: La población inscrita en España en el Padrón Continuo aumenta en 50.490 personas durante 2021 y se sitúa en 47,4 millones Del total de población, el 88,4% tiene nacionalidad española y el 11,6% extranjera”. 21 de abril de 2022. Obtenido desde el siguiente enlace: [https://www.ine.es/prensa/pad\\_2022\\_p.pdf](https://www.ine.es/prensa/pad_2022_p.pdf)

<sup>6</sup> Instituto Nacional de Estadística (INE). “Principales series de población desde 1998: Población extranjera por Nacionalidad, Sexo y Año”. Obtenido desde el siguiente enlace: <https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t20/e245/p08/i0/&file=01005.px>

Ahora bien, un estudio realizado por el Centro de Investigaciones Sociológicas a personas mayores de 18 años en territorio español, publicado durante el mes de junio de 2024 (Barómetro de junio 2024, Estudio N° 3463), concluyó que el **36,7% de las personas se definen como católicos no practicantes, el 17,8% como católicos practicantes, el 15,8% como ateos, el 11,7% como agnósticos, el 13% como indiferente o no creyentes, el 2,9% creyentes en otra religión, y el 2,2% no contestó**<sup>7</sup>.

#### MONARQUÍA PARLAMENTARIA



#### ETNIA



**88,4%** NACIONALIDAD ESPAÑOLA  
**11,6%** NACIONALIDAD EXTRANJERA  
(principalmente marroquíes, rumanos, colombianos, italianos, británicos, chinos, venezolanos, hondureños, peruanos y ecuatorianos).

#### RELIGIÓN



CATÓLICOS NO PRACTICANTES **36,7%**  
CATÓLICOS PRACTICANTES **17,8%**  
ATEOS **15,8%**  
AGNÓSTICOS **11,7%**  
INDIFERENTE / NO CREYENTE **13%**  
OTRAS RELIGIONES **2,9%**

## 4.2. Indicadores sociales

### 4.2.1. Densidad de población:

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística (INE), España tiene una densidad poblacional de aproximadamente **96 habitantes por kilómetro cuadrado**. Esta cifra es el resultado de dividir la población total del país entre su superficie, que es de alrededor de 505,990 kilómetros cuadrados.

### 4.2.2. Renta per cápita nominal:

La European Anti-Poverty Network (EAPN), en su informe N° 14 denominado “El Estado de la Pobreza. Seguimiento de los indicadores de la Agenda UE 2030 2015-2023”<sup>8</sup>, presenta información relacionada con la renta per cápita nominal de España. Al respecto, indica que desde 2008, la renta nominal media por persona en España ha aumentado en 3.345 €, lo que representa un crecimiento del 31,2 %. Sin embargo, sostiene que este incremento no refleja la pérdida de poder adquisitivo que ha experimentado la población en el mismo período.

**Al ajustar la renta media según el Índice de Precios de Consumo (IPC), queda en evidencia que el valor real de la renta ha disminuido en un 7,7% (823€). En el último año, la renta nominal creció un 8,3% (+1.074€), mientras que la renta real se redujo un 1,8% (-180€).** Esta discrepancia subraya la importancia de considerar el impacto de la inflación al evaluar el bienestar económico de la población.

<sup>7</sup> Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). “BARÓMETRO DE JUNIO 2024. AVANCE DE RESULTADOS FICHA TÉCNICA. Estudio n° 3463” Junio 2024. Obtenido desde el siguiente enlace: [https://www.cis.es/documents/d/cis/es3463mar\\_a](https://www.cis.es/documents/d/cis/es3463mar_a)

<sup>8</sup> European Anti-Poverty Network (EAPN). “El Estado de la Pobreza. Seguimiento de los indicadores de la Agenda UE 2030 2015-2023”. Junio de 2024. Obtenido desde el siguiente enlace: [https://cendocps.carm.es/documentacion/2024\\_Informe\\_AROPE\\_Estado\\_Pobreza.pdf](https://cendocps.carm.es/documentacion/2024_Informe_AROPE_Estado_Pobreza.pdf)

El análisis que realiza de las rentas nominales revela que, en 2023, la renta media por persona experimentó un crecimiento significativo de 1.074€ en comparación con el año anterior, marcando el aumento más intenso de la serie histórica. Este crecimiento sigue la tendencia alcista observada entre 2014 y 2020, interrumpida brevemente por los efectos de la pandemia de la COVID-19 en 2021. Las diferencias de renta entre hombres y mujeres son escasas, con las mujeres obteniendo entre un 2% y un 4% menos que los hombres. **En 2023, la renta de los hombres creció en 1.069€, y la de las mujeres en 1.078€, manteniendo las diferencias sin cambios significativos.** Sin embargo, este promedio oculta las variaciones significativas entre diferentes segmentos de la población.

Asimismo, el informe sostiene que el análisis por cuartiles revela las profundas desigualdades en la distribución de la renta. Al respecto, sostiene que **tras la crisis del COVID-19, los tres primeros cuartiles experimentaron una reducción generalizada en sus ingresos, mientras que el 25% más rico no sufrió pérdidas.** Aunque la renta media incrementó en todos los grupos en los años posteriores, la magnitud de las diferencias absolutas es significativa. **Desde 2015 hasta 2023, el cuartil más pobre vio un incremento de 1.860€, mientras que el segundo cuartil aumentó en 2.854€, el tercero en 3.746€, y el cuarto en 6.191€.** Estos datos reflejan que, **aunque los incrementos relativos pueden parecer mayores para los grupos con menores ingresos, las diferencias absolutas siguen siendo considerables.** Además, los deciles inferiores aún no han recuperado los niveles de renta media de 2008, mientras que los deciles superiores ya lo hicieron en 2016, evidenciando la resiliencia y capacidad de recuperación de los grupos de renta más alta frente a las crisis económicas.

#### 4.2.3. Coeficiente de GINI:

El índice de GINI, ampliamente utilizado para medir la desigualdad en la distribución de la renta, ofrece una visión integral de la dispersión de ingresos en la población. Este índice oscila entre 0 y 100, donde 0 indica una igualdad perfecta en la distribución de ingresos y 100 refleja una desigualdad absoluta, con una sola persona acaparando todos los ingresos. En España, el índice de GINI ha experimentado fluctuaciones significativas desde 2008<sup>9</sup>. En conjunto, **entre 2008 y 2023, el índice de GINI en España se ha reducido en nueve décimas, reflejando una tendencia hacia una menor desigualdad en la distribución de la renta. Pese a ello, con un índice de 31,5, España supera el promedio a nivel de la Unión Europea, cuya cifra actual es de 29,6, de acuerdo con Eurostat (2023).**

#### 4.2.4. Esperanza de vida:

De acuerdo con reportes generados por el Instituto Nacional de Estadística (INE), en 2021, **la esperanza de vida al nacer en España alcanzó los 83,1 años, con un aumento de 0,7 años respecto al año anterior.** A nivel de comunidades autónomas, los valores más altos

---

<sup>9</sup> European Anti-Poverty Network (EAPN). “El Estado de la Pobreza. Seguimiento de los indicadores de la Agenda UE 2030 2015-2023”. Junio de 2024. Obtenido desde el siguiente enlace: [https://cendocps.carm.es/documentacion/2024\\_Informe\\_AROPE\\_Estado\\_Pobreza.pdf](https://cendocps.carm.es/documentacion/2024_Informe_AROPE_Estado_Pobreza.pdf)

se registraron en la Comunidad de Madrid (84,6 años), la Comunidad Foral de Navarra (84,3 años) y Castilla y León (83,9 años).

Comparativamente, en 2022, la esperanza de vida en la Unión Europea se estimó en 80,7 años, mientras que en España se situó en 83,2 años, destacándose así **por encima del promedio europeo**.

La esperanza de vida en España muestra **diferencias significativas según el sexo, siendo más alta en las mujeres, con una media de 85,8 años en 2021, frente a los 80,3 años de los hombres**.

#### 4.2.5. Tasa de Analfabetismo:

En España, la **tasa de alfabetización es del 98,59%, con una tasa masculina del 99,03% y femenina del 98,19%**. Pese a esta alta tasa, **alrededor de 751.769 adultos en España son analfabetos**.

#### 4.2.6. Estructura del Producto Interior Bruto:

En 2023, la economía española demostró una notable resiliencia y dinamismo en un contexto de endurecimiento de la política monetaria y debilidad del crecimiento en la Zona Euro. Según el Banco de España, el **Producto Interior Bruto (PIB) de España creció un 2,5%, superando significativamente el modesto 0,4% registrado en el conjunto de la Unión Económica y Monetaria (UEM)**. Este desempeño permitió que el nivel del PIB en España superara en un 3% al nivel prepandemia a finales de 2023. No obstante, el PIB per cápita sólo se situó un 0,3% por encima del nivel de finales de 2019, debido a los elevados flujos de inmigración en los últimos años, en contraste con la UEM, donde el PIB per cápita aumentó un 2% respecto a su nivel previo a la pandemia.

**El principal motor del crecimiento del PIB en España fue el dinamismo del gasto de los hogares, apoyado por una robusta creación de empleo, a pesar de los retrocesos en la productividad**, según el Informe Anual del Banco de España (2023). El consumo público y la demanda externa también contribuyeron significativamente, mientras que la inversión empresarial mostró una notable atonía. En particular, **el sector servicios vinculado al turismo explicó alrededor de la mitad del crecimiento del PIB en 2023**.

Paralelamente, se observó una **reducción del endeudamiento del sector privado y un incremento del superávit por cuenta corriente**. La posición deudora internacional se redujo a un **52,8% del PIB, 45 puntos porcentuales por debajo del máximo de 2014, y el déficit y la deuda pública en porcentaje del PIB también disminuyeron**, aunque estos indicadores aún se mantienen en niveles elevados. **La inflación en España comenzó a moderarse en el tercer trimestre de 2022 y continuó esta tendencia a lo largo de 2023, impulsada principalmente por la disminución de los precios de la energía**.

Respecto a 2024, la información estadística provista por el INE permite identificar que el Producto Interior Bruto (PIB), medido en términos de volumen, mostró una evolución positiva, con un aumento del 0,8% en el segundo trimestre respecto al trimestre anterior, tasa similar a la del primer trimestre. La demanda nacional contribuyó con 0,3 puntos al crecimiento

intertrimestral del PIB, mientras que la demanda externa aportó 0,5 puntos. El gasto en consumo final de los hogares creció un 0,3%, y el de las Administraciones Públicas un 0,2%. La formación bruta de capital registró una variación del 0,3%. Las exportaciones de bienes y servicios aumentaron un 1,2%, mientras que las importaciones tuvieron un crecimiento negativo, registrando una tasa del -0,2%.

**Desde la óptica de la oferta, todos los grandes sectores presentaron tasas positivas en su valor añadido**, salvo las ramas primarias, que registraron una variación intertrimestral del -1,2%. Los sectores industriales crecieron un 0,4% intertrimestral, con la industria manufacturera moderando su tasa hasta un crecimiento del 1,1%. El valor añadido bruto de la construcción aumentó un 0,1% intertrimestral, mientras que el de los servicios se aceleró hasta el 0,9%. La variación interanual del PIB fue del 2,9% en el segundo trimestre, con la demanda nacional contribuyendo con 2,0 puntos y la demanda externa con 0,9 puntos. El PIB a precios corrientes aumentó un 6,2% interanual, y el deflactor del PIB aumentó un 3,2% interanual.

**En términos de empleo, el número de horas efectivamente trabajadas aumentó un 2,1% interanual, y los puestos** de trabajo equivalentes a tiempo completo se incrementaron un 2,0% en tasa interanual. La productividad por puesto de trabajo equivalente a tiempo completo registró una tasa interanual del 0,9%, y la productividad por hora efectivamente trabajada, del 0,8%.



DENSIDAD DE POBLACIÓN:  
**96 HABITANTES POR KM2**

COEFICIENTE DE GINI: **31,5**  
 (POR ARRIBA DEL 29,6 DE LA UE)



RENTA NOMINAL MEDIA **+31,2%**  
 AJUSTADO IPC (DESDE 2008) **7,7%**



ESPERANZA DE VIDA: ♀ **85,8**  
**83,1 AÑOS** ♂ **80,3**



**PIB +2,5%**

TASA DE ALFABETIZACIÓN: **98,59%**  
 TASA DE DESEMPLEO: **12,7%** (1er trimestre 23')  
 SALARIO MÍNIMO: **1.134 EUROS MENSUALES**

#### 4.2.7. Mercado Laboral:

El mercado laboral español ha experimentado importantes cambios en los últimos años, mostrando señales de recuperación tras la crisis económica de 2008 y los efectos de la pandemia de la COVID-19.

Según datos del Instituto Nacional de Estadística (2023), **la tasa de desempleo en España se situó en torno al 12,7% en el primer trimestre de 2023, una mejora significativa respecto a años anteriores, aunque todavía alta en comparación con la media de la Unión Europea, que es de aproximadamente el 6,2%, según Eurostat.** Sobre ello, los análisis desarrollados en torno al mercado laboral español indican que el país sigue enfrentando **desafíos estructurales, como la alta temporalidad y el desempleo juvenil, que se mantiene por encima del 30%, una de las cifras más altas de Europa.** De acuerdo

con Eurostat (2023), **España ha mantenido la tasa de desempleo más elevada de toda la Unión Europea.**

Sobre el desempleo juvenil (15-29 años), España ha presentado históricamente tasas superiores al promedio de la Unión Europea. En 2008, el país presentó una tasa de 28.5%, situación que empezó a disminuir a partir de 2011, una tendencia que se vio interrumpida por el contexto de la pandemia por COVID-19. Haciendo una comparación entre el periodo 2009–2023, se observa que España redujo el desempleo juvenil en 7.2 puntos porcentuales; no obstante, se mantiene por encima del promedio de la zona euro (11.2%).

**El salario mínimo interprofesional (SMI) ha sido un tema crucial en la política laboral reciente. En 2024, el SMI se fijó en 1.134 euros mensuales en 14 pagas, lo que representa un incremento en un 5%.** Al respecto, pasa de 15.120 euros anuales a 15.876 euros, de acuerdo con el Real Decreto 145/2024. La subida se realizó con efectos retroactivos desde el 1 de enero y, según fuentes oficiales del gobierno, busca dar cumplimiento del objetivo del 60% del salario medio, en línea con las recomendaciones del Comité Europeo de Derechos Sociales.

Los estudios recientes destacan una creciente polarización en el mercado laboral, con un aumento de empleos altamente cualificados y bien remunerados, especialmente en sectores como la tecnología y los servicios financieros, mientras que los trabajos de baja cualificación y mal remunerados también han crecido, sobre todo en la hostelería y el turismo.

Otra preocupación importante es la informalidad y la precariedad laboral, que afecta especialmente a jóvenes, mujeres y trabajadores inmigrantes. El Ministerio de Trabajo y Economía Social, en su informe "Precariedad Laboral y Salud Mental - PRESME", identifica **dos causas estructurales de la precariedad laboral: la transformación de la estructura productiva y la estructura sociocultural.**

La primera causa incluye cambios profundos en la organización del trabajo debido a la globalización, las nuevas tecnologías, los cambios en el consumo y la desregulación laboral, lo que ha incrementado las desigualdades laborales y los riesgos para la salud mental. La segunda causa se refiere a cómo las políticas laborales de las empresas, influenciadas por la estructura sociocultural, afectan el acceso equitativo al mercado laboral. Esto impacta especialmente a las mujeres, quienes enfrentan barreras debido a roles de género y responsabilidades domésticas, limitando sus oportunidades y perpetuando desigualdades.

Estas transformaciones han llevado a la flexibilidad productiva, donde las empresas utilizan estrategias como la externalización, la subcontratación y el empleo eventual para reducir costos, salarios y plantillas fijas. Esto afecta la salud de los trabajadores, ya que la precariedad laboral se manifiesta como una dimensión psicosocial en la vida cotidiana.

#### 4.2.8. Comercio:

El comercio es un sector crucial en la economía española, representando el **14,0% del PIB a precios básicos en 2022**, según la serie Contabilidad Nacional del INE. Dentro de este sector, **el comercio minorista contribuye con un 5,4% del PIB total.** Al inicio de 2023, había 393.287 empresas de comercio minorista en España, lo que equivale al 12,3% del total

de empresas, y 519.665 establecimientos, representando el 13,3% del total. Además, el comercio minorista empleó a una media de 1.819.200 personas en 2022, lo que constituye el 8,9% del total de ocupados en la economía y el 60,9% de los empleados en el sector comercial, según la Encuesta de Población Activa (INE). Estos datos subrayan la importancia del comercio, especialmente el minorista, tanto en la generación de ingresos como en la creación de empleo en España.

#### 4.2.9. Socio-Demografía:

La reciente encuesta de Eurostat sobre los retos demográficos en Europa revela percepciones divergentes entre los ciudadanos de diferentes Estados miembros. En España, **el envejecimiento de la población y la despoblación, junto con la fuga de cerebros, se destacan como los desafíos más urgentes, con un 51% y un 45% de los encuestados, respectivamente, señalándolos como las principales preocupaciones.** Estos porcentajes superan significativamente la media europea, lo que subraya una inquietud nacional particular por la sostenibilidad demográfica y la capacidad de retener talento joven.

Sorprendentemente, la reducción de la población en edad de trabajar y la integración de inmigrantes generan menor alarma en España, a pesar de la alta visibilidad mediática de la inmigración irregular en 2023. Este patrón también se observa en otros países del sur de Europa, como Italia y Grecia, contrastando con la mayor preocupación sobre la inmigración en países como Alemania, Bélgica y Suecia, donde la integración de inmigrantes ha sido un desafío constante durante décadas. Esta diferencia en prioridades resalta la diversidad de contextos y experiencias nacionales dentro de la Unión Europea, y pone de manifiesto la necesidad de políticas demográficas adaptadas a las realidades específicas de cada país<sup>10</sup>.

#### 4.2.10. Situación política

**El sistema político de España se caracteriza por ser un Estado social y democrático de derecho, con una economía de mercado.** Este sistema se articula bajo la forma de una monarquía parlamentaria, lo que implica que la jefatura del Estado corresponde a un monarca, mientras que el poder legislativo reside en el Parlamento. En este marco, **la soberanía nacional recae en el pueblo español, quien delega el ejercicio de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial a través de sus representantes electos.**

Los ciudadanos españoles participan en los asuntos públicos mediante elecciones libres y universales. Esta participación puede ser directa, a través de mecanismos como la iniciativa legislativa popular, el derecho de petición, referéndums y consultas. Sin embargo, la participación indirecta, mediante la elección de sus representantes, es la modalidad que se realiza con mayor frecuencia. Esta estructura busca garantizar que los ciudadanos tengan voz en la gobernanza del país, legitimando el sistema político y supone la expresión máxima del pluralismo político.

---

<sup>10</sup> FUNCAS. Indicadores sociales 2022. Obtenido desde el siguiente enlace: [https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2023/11/Indicadores-sociales\\_CIE-297.pdf](https://www.funcas.es/wp-content/uploads/2023/11/Indicadores-sociales_CIE-297.pdf)

**La división de poderes en España es un principio fundamental que asigna el poder legislativo a las Cortes Generales, el poder ejecutivo al Gobierno y el poder judicial a los tribunales de justicia.** Sin embargo, esta separación no es absoluta, ya que existe un sistema de controles y equilibrios entre las instituciones para evitar el abuso de poder. Este equilibrio se manifiesta en la necesidad de cooperación y control mutuo entre los distintos órganos del Estado, lo que pretende avalar una administración equilibrada y justa.

**La Constitución Española de 1978 es el pilar sobre el que se edifica el ordenamiento jurídico del país.** Aprobada por referéndum con un amplio respaldo popular, la Constitución no sólo establece la estructura institucional del Estado, sino que también consagra los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos. Entre estos derechos se incluyen la igualdad, la no discriminación, la libertad ideológica y religiosa, la libertad de expresión, y el derecho de asociación y manifestación, entre otros. Asimismo, la Constitución protege la propiedad privada y la libertad de empresa, fomentando una economía social de mercado.

**El sistema constitucional español también presta especial atención a la educación, la sanidad y la seguridad social, reconociendo la importancia de estos servicios para el bienestar de la población.** Territorialmente, **España es uno de los Estados más descentralizados del mundo.** Se organiza en 17 Comunidades Autónomas con amplios poderes, dos ciudades autónomas y más de 8.100 entidades locales. Esta estructura permite una administración cercana a los ciudadanos y adapta la gestión pública a las particularidades de cada región. El castellano es la lengua oficial del Estado, mientras que las demás lenguas españolas son oficiales en sus respectivas Comunidades Autónomas según sus Estatutos de Autonomía. La riqueza de las diversas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural protegido por la Constitución, y elemental para comprender la conformación descentralizada de su sistema político.

**España es miembro de la Unión Europea y participa activamente en este proyecto económico y político. Al igual que otros Estados miembros, ha cedido competencias económicas y políticas a las instituciones europeas y comparte su ejercicio con los demás Estados Miembros.** Esta integración refuerza el compromiso de España con la cooperación internacional y el desarrollo común dentro del marco europeo.

Respecto al sistema de partidos, España se ha caracterizado por ser un modelo esencialmente bipartidista, situación que cambia definitivamente en 2015. **Desde 1982 hasta 2015, el sistema de partidos en España funcionó como un bipartidismo imperfecto.** Aunque la competencia electoral se centraba en dos grandes partidos nacionales (AP y PSOE inicialmente, y luego PP y PSOE)<sup>11</sup>, el número de partidos representados en el parlamento era mayor debido a la presencia de partidos regionales y nacionalistas, además de dos partidos nacionales más pequeños (UCD-CDS y PCE-IU)<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Alianza Popular (AP) - Partido Socialista Obrero Español (PSOE), y Partido Popular (PP) - Partido Socialista Obrero Español (PSOE).

<sup>12</sup> Unión de Centro Democrático (UCD) - Centro Democrático y Social (CDS), y Partido Comunista de España (PCE) e Izquierda Unida (IU).

Este período bipartidista estuvo marcado por una estabilidad relativa en la dinámica electoral, en la composición parlamentaria y en el consiguiente funcionamiento institucional del sistema político, que devino en cuatro alternancias en el poder (1982, 1996, 2004 y 2011).

**A partir de 2015, el sistema de partidos español sufrió un cambio significativo respecto de los apoyos electorales que caracterizaron el periodo anterior.** En las cuatro elecciones celebradas entre 2015 y 2019, se observó una creciente fragmentación política y ruptura de los consensos entre los partidos mayoritarios. En las elecciones de 2015 y 2016, los grandes partidos perdieron votos y aumentó el apoyo a dos nuevos partidos nacionales, Ciudadanos y Podemos. Por su parte, en las elecciones generales de noviembre de 2019, se alcanzó el mayor número de partidos con representación en el Congreso (16) en la historia democrática de España<sup>13</sup>. Esto indica **un sistema más fragmentado, con aproximadamente cuatro partidos de tamaño similar en el Congreso, en contraste con el panorama anterior a 2015.**

Además de la fragmentación, la competitividad electoral ha cambiado notablemente. Entre 2015 y 2016, la diferencia en votos entre el segundo y el tercer partido más votado se ha reducido drásticamente. En abril de 2019, esta diferencia fue de sólo 0,83 puntos porcentuales, lo que indica una alta competitividad entre varios partidos. Tras las elecciones de noviembre de 2019, y por primera vez en la historia política de España, el primer partido (PSOE) conforma un gobierno de coalición con el cuarto partido (Podemos)<sup>14</sup>.

**La polarización ideológica también ha aumentado sostenidamente desde 2015, con los principales partidos ubicándose cada vez más lejos del centro ideológico.**

Otro factor que ha contribuido a esta fragmentación es el aumento de la presencia de partidos nacionalistas y regionalistas, que ha sido una característica constante del sistema de partidos español. En las elecciones de noviembre de 2019, 10 de los 16 partidos representados en el Congreso eran nacionalistas vascos, catalanes o regionalistas. Aunque su representación actual no supere los 13 escaños, su relevancia es notable en un parlamento fragmentado, especialmente a la hora de formar coaliciones y conseguir apoyos para gobernar.

---

<sup>13</sup> Artículo titulado “El 10-N deja el Congreso con más partidos de la democracia”, publicado el 11 de noviembre de 2019 en El País. Disponible en el siguiente enlace: [https://elpais.com/politica/2019/11/11/actualidad/1573495880\\_506161.html](https://elpais.com/politica/2019/11/11/actualidad/1573495880_506161.html)

<sup>14</sup> Los gobiernos precedentes, han sido, en su mayoría, gobiernos minoritarios, con cinco gobiernos de mayoría absoluta. Así, la XIV Legislatura fue la primera en la historia con un gobierno de coalición.

En conclusión, el sistema de partidos español se ha transformado en un sistema multipartidista atomizado y polarizado desde 2015, con niveles crecientes de fragmentación política, polarización ideológica y competitividad electoral. Este panorama refleja una política española más compleja y competitiva, con implicaciones significativas para la gobernabilidad y la estabilidad política<sup>15</sup>.

#### SITUACIÓN POLÍTICA

**ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO, CON ECONOMÍA DE MERCADO**



**PODER EJECUTIVO**  
Gobierno



**PODER LEGISLATIVO**  
Cortes Generales



**PODER JUDICIAL**  
Tribunales de Justicia

MIEMBRO  
DE LA **UE**

Cede competencias económicas y políticas a las instituciones europeas y comparte su ejercicio con los demás Estados Miembros.



**SISTEMA MULTIPARTIDISTA, ATOMIZADO**  
Y POLARIZADO DESDE 2015

---

<sup>15</sup> La breve descripción del sistema de partidos español y sus transformaciones en los últimos 40 años fue obtenida de la obra titulada “Sistema de partidos en España: evolución y actualidad”, de Carlos Díaz Pablos y publicada en 2020. Disponible en el siguiente enlace: <https://gredos.usal.es/handle/10366/144878>

## 5. MARCO NORMATIVO BÁSICO PARA EL PROCESO DE OBSERVACIÓN

### 5.1. Constitución y Legislación electoral

El proceso electoral está, en primer término, regulado en la **Constitución Española, que hace énfasis en el derecho al sufragio como pilar fundamental de la democracia**. De acuerdo con la Constitución Española, se garantiza el **derecho a votar a todos los ciudadanos mayores de 18 años. Este derecho es universal, libre, igual, directo y secreto**. Además, la Constitución asegura que los ciudadanos pueden acceder a funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad. Este derecho **se extiende también a los españoles residentes en el extranjero**, quienes pueden ejercer su derecho al voto según lo facilita la legislación.

El proceso se inicia con la convocatoria de elecciones, función que le corresponde al Rey. Según el artículo 62, el Rey tiene la competencia para convocar y disolver las Cortes Generales, y para convocar elecciones. Este proceso suele iniciarse a propuesta del Presidente del Gobierno, quien, tras deliberación del Consejo de Ministros, puede sugerir la disolución del Congreso, del Senado o de ambas cámaras.

En el contexto de este análisis, la Constitución ha dispuesto que las elecciones generales son las referidas al Congreso de los Diputados y al Senado. De acuerdo con el artículo 68, el Congreso de los Diputados de un mínimo de 300 y un máximo de 400 representantes, elegidos por sufragio universal en circunscripciones provinciales. La elección se realiza mediante un sistema de representación proporcional, asegurando una distribución equitativa de escaños en función de la población de cada provincia. Las poblaciones de Ceuta y Melilla tienen cada una un diputado.

El artículo 69 establece que el Senado es la cámara de representación territorial. En cada provincia se eligen cuatro senadores. Con excepciones específicas para las, correspondiendo tres a cada una de las islas mayores (Gran Canaria, Mallorca y Tenerife) y uno a cada una de las demás islas o agrupaciones. Ceuta y Melilla eligen cada una dos senadores. Las Comunidades Autónomas designan además un senador y otro más por cada millón de habitantes de su respectivo territorio. Esta designación corresponde a la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma o al órgano colegiado superior, de acuerdo con sus Estatutos, asegurando una representación proporcional.

La otra norma para tener en cuenta es la **Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG)**<sup>16</sup>. Esta ley desarrolla los principios de la Constitución en la medida que regula todos los aspectos del proceso electoral. En principio, indica que el organismo encargado de organizar y supervisar las elecciones generales es la Junta Electoral Central. Este órgano permanente garantiza la transparencia y objetividad del proceso electoral y la igualdad de condiciones. Está compuesta por ocho vocales magistrados del Tribunal Supremo, designados por sorteo, y cinco vocales catedráticos de Derecho o

---

<sup>16</sup> Para consultar todas las disposiciones de la LOREG, ver el siguiente enlace:  
<https://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/loreg>

Ciencias Políticas y de Sociología, designados por las agrupaciones políticas con representación en el Congreso.

Las funciones de la **Junta Electoral Central** incluyen dirigir y supervisar la actuación de la Oficina del Censo Electoral, informar sobre proyectos de disposiciones relacionadas con el censo electoral, y cursar instrucciones a las Juntas Electorales Provinciales. También resuelve consultas, unifica criterios interpretativos en materia electoral, y aprueba modelos de actas y otros documentos necesarios para el proceso electoral. Además, vela por el cumplimiento de las normas relativas a cuentas y gastos electorales, ejerce potestad disciplinaria, y corrige infracciones no constitutivas de delito.

Además, la administración electoral incluye a las Juntas Electorales Provinciales y de Zona, que organizan y supervisan las elecciones en sus respectivos ámbitos territoriales. También forman parte de la administración las Mesas Electorales, compuestas por un presidente y dos vocales designados por sorteo entre los electores. Estas mesas se encargan de la administración directa de la votación. Es decir, de acuerdo con las disposiciones de la LOREG y del sistema electoral español, son los propios electores, quienes garantizan la integridad del proceso.

## 5.2. Leyes de medios de comunicación y acceso a la información:

**La Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual**, regula los servicios audiovisuales en España, abarcando televisión, radio y plataformas de vídeos. Establece principios generales como la protección de la dignidad humana, el pluralismo y la igualdad de género, y aborda la protección de menores y la accesibilidad para personas con discapacidad. La ley actualiza el marco regulatorio para reflejar la evolución del mercado, equilibrando el acceso a contenidos, la protección de usuarios y la competencia entre prestadores. También regula la financiación del servicio público y las comunicaciones comerciales, estableciendo un régimen sancionador para asegurar el cumplimiento y promover un mercado audiovisual justo.

**La ley de prensa actual en España, que regula los medios impresos, es la Ley 14/1966, de 18 de marzo, de Prensa e Imprenta**, si bien con pocas disposiciones en vigor. Esta norma fue promulgada durante la dictadura franquista y eliminó la censura previa, permitiendo mayor libertad de prensa dentro de ciertos límites. A pesar de su antigüedad, sigue siendo la referencia en materia de prensa en temas de responsabilidad de las empresas, aunque ha sido complementada y modificada por otras leyes y regulaciones en el ámbito de la libertad de expresión y protección de datos.

**La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno**. Su objetivo es incrementar la transparencia mediante la publicación activa de información relevante por parte de todas las administraciones y entidades públicas, abarcando datos institucionales, organizativos, jurídicos, económicos y estadísticos. Además, garantiza el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública sin necesidad de justificar su solicitud, excepto en casos protegidos por razones de seguridad nacional, defensa o similares. La ley también impone obligaciones éticas y de actuación para los responsables públicos, quienes enfrentan sanciones en caso de incumplimiento. Para

supervisar y garantizar estos principios, se crea el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, un organismo independiente encargado de velar por el cumplimiento de la ley y asegurar el derecho de los ciudadanos a la información pública.

### 5.3. Normativa internacional en materia de derechos humanos:

España ha ratificado varios tratados internacionales en las más diversas materias y asuntos de interés público. Principalmente la **Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948**, que, de hecho, se cita expresamente en el art. 10 de la CE y forma parte, por tanto, del ordenamiento jurídico.

Respecto a la libertad de expresión y la transparencia, España suscribió el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) de 1966**, que garantiza la libertad de expresión y el acceso a la información, permitiendo a los ciudadanos buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo. Este pacto, en su artículo 25, también garantiza tres asuntos esenciales relacionados al ejercicio de derechos dentro de un sistema democrático: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país<sup>17</sup>.

España también suscribió el **Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950, firmado por el Consejo de Europa**, también protege la libertad de expresión y es esencial en la defensa de los derechos humanos en Europa<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Para consultar todas las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, ver el siguiente enlace <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>

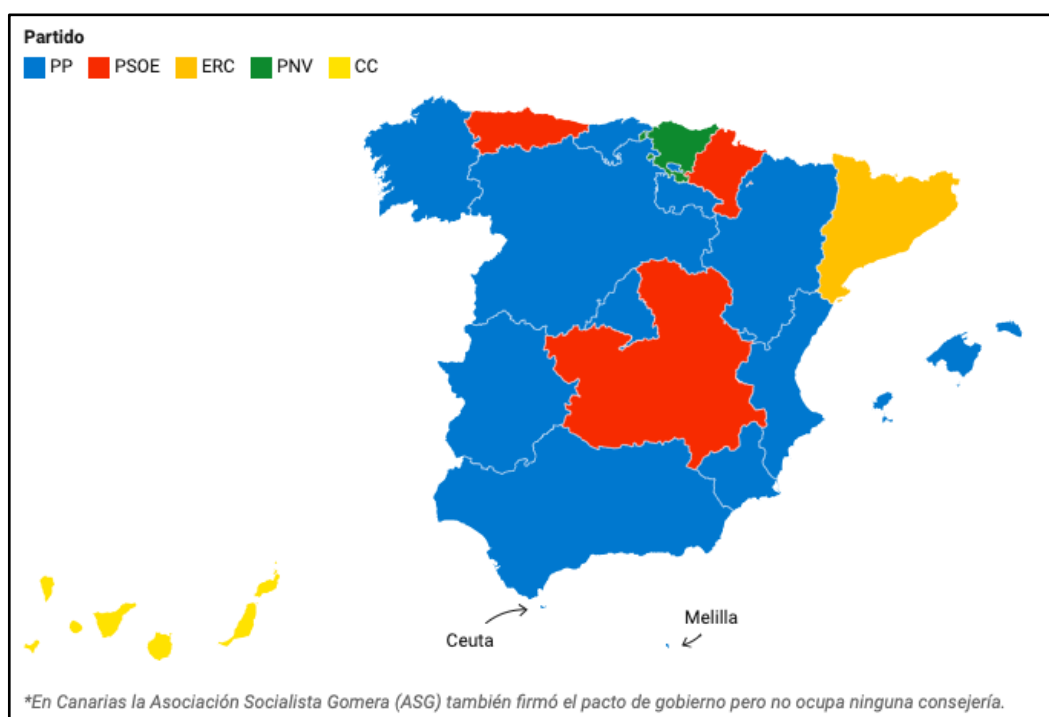
<sup>18</sup> Los datos han sido obtenidos de la “Guía de tratados bilaterales con organismos internacionales del Gobierno de España”:  
<https://www.exteriores.gob.es/es/ServiciosAlCiudadano/TratadosInternacionales/Paginas/Tratados-con-Organizaciones-Internacionales.aspx>

## 6. CONTEXTO DEL ANÁLISIS

Las elecciones españolas de 2023 se desarrollaron en un contexto político complejo. Superado el escollo sanitario, económico y social de la pandemia, el año **2023 comenzaba con las elecciones autonómicas y municipales convocadas para el 28 de mayo en doce comunidades autónomas, de acuerdo con la legislación electoral en el caso de las municipales, y los estatutos en el caso de las autonómicas.** Ese día, el mapa político cambiaría completamente.

**Los resultados de las elecciones autonómicas y municipales del 28 de mayo dieron por ganador al partido de Alberto Núñez Feijóo, el PP.** Este partido ganó las municipales por tres puntos porcentuales y por más de dos mil concejales. Por su parte, en las autonómicas, el PP logró superar al partido del gobierno, el PSOE, en el número de presidencias, ganando por mayoría absoluta en tres comunidades, más Ceuta y Melilla; y conformando gobiernos de coalición en las demás. En tanto, el PSOE logró conservar sólo tres presidencias autonómicas. En estas circunstancias, el PP “pensó que el camino hacia La Moncloa estaba allanado para su líder, Alberto Núñez Feijóo”, como indicó Antonio del Rey, escribiendo para la Agencia EFE<sup>19</sup>.

**Figura 1.** Mapa de presidencias autonómicas post-elecciones del 28 de mayo de 2023, por partido político.



Fuente: Newtral.es, <https://www.newtral.es/presidentes-comunidades-autonomas-mapa/20230909/>

<sup>19</sup> Artículo titulado “RESUMEN 2023 – POLÍTICA | El año en que los españoles se acostumbraron al vértigo”, publicado el 12 de diciembre de 2023. Disponible en el siguiente enlace: <https://efe.com/espana/2023-12-12/resumen-2023-politica/>

**Ante la derrota de su partido, Pedro Sánchez, presidente de gobierno y líder del PSOE, tomó la inesperada decisión de adelantar las elecciones generales para el 23 de julio, y lo anunció al día siguiente de la celebración de los comicios municipales y autonómicos.** Es importante recalcar que precisamente **ese mes, España asumiría la presidencia del Consejo de la Unión Europea**, un cargo rotativo entre los países miembros cada seis meses, lo que añadió tensión a la determinación del presidente de gobierno. Con su decisión, la izquierda se reorganizó. La vicepresidenta primera, Yolanda Díaz, configuró una nueva coalición política, la plataforma Sumar, con la que “absorbe” al partido que, hasta entonces, formaba parte de la coalición de gobierno, Podemos. Así, figuras insignes del partido a la izquierda del PSOE, como la entonces vicepresidenta Irene Montero, quedan fuera de las listas<sup>20</sup>. Sumar también incorporó entre sus listas a candidatos de partidos nacionalistas minoritarios.

**En el marco de una convocatoria electoral para el mes de julio, la campaña se desarrolló en medio del periodo estival, y con un órgano electoral abocado a echar a andar el sistema con una mayor proporción de votos por correo<sup>21</sup>.** Simultáneamente, se negociaban los acuerdos para la presidencia de comunidades autónomas y municipalidades, en donde el PP necesitó del partido a su derecha, VOX, para formar gobierno en varios ayuntamientos y comunidades. Este fue el caso de la Comunidad Valenciana, Aragón, Murcia y Baleares. María Menéndez, escribiendo para RTVE, aseguró que este escenario de negociaciones marcó la campaña electoral: “el miedo a la ultraderecha fue la máxima en la campaña del PSOE”<sup>22</sup>, configurando un escenario de alta polarización política.

**Finalmente, el PP de Feijóo logró subir de 89 a 137 escaños (+48), convirtiéndose en la primera fuerza en el Congreso de los Diputados. Sin embargo, esta mayoría no fue suficiente para gobernar por sí solo, ya que necesitaba al menos 176 votos.** VOX cayó a 33 escaños (-19), lo que no permitió que alcanzaran esa mayoría en coalición. Por otro lado, el PSOE obtuvo 121 escaños (+1) y Sumar 31<sup>23</sup>, un número de escaños también insuficiente. Así, **quien lograra congregarse el apoyo del resto de partidos, se quedaría en La Moncloa, una situación que quebró una tradición política de la transición, que**

---

<sup>20</sup> Para saber más sobre la negociación que dio forma a la plataforma Sumar, y su impacto en Podemos, ver el artículo titulado “Podemos pierde el pulso con Díaz y queda diluido en Sumar: del 'dedo' de Iglesias al veto a Montero”, escrito por María Menéndez para el portal web de RTVE y publicado el 10 de junio de 2023. Disponible en el siguiente enlace: <https://www.rtve.es/noticias/20230610/sumar-podemos-acuerdo-coalicion-elecciones-23j/2449072.shtml>

<sup>21</sup> Para más detalles respecto a las particularidades de una votación en periodo estival, ver López Nieto, L. (2024). El sistema electoral y sus garantías no son el problema sino la solución. Cuadernos de pensamiento político FAES, ISSN 1696-8441, N.º. 81.

<sup>22</sup> Artículo titulado “Un 2023 de alto voltaje político llega a su fin: 'superaño' electoral con la amnistía como protagonista”, publicado el 26 de diciembre de 2023 en RTVE. Disponible en el siguiente enlace: <https://www.rtve.es/noticias/20231226/resumen-politico-ano-2023-alto-voltaje-amnistia/2467930.shtml>

<sup>23</sup> Resultados elecciones generales 2023, según El Mundo. Disponible en el siguiente enlace: <https://www.elmundo.es/elecciones/elecciones-generales/resultados/index.html>

**indicaba que, en el ámbito nacional, siempre gobernaba el primer partido, el ganador de las elecciones<sup>24</sup>.**

Al comienzo de las negociaciones, el PP logró contar con VOX, UPN y Coalición Canaria. Como ganador de las elecciones, Alberto Núñez Feijóo es propuesto por el Rey como candidato a la investidura. Sin embargo, ésta fracasó el 28 de septiembre, ya que no consiguió la mayoría necesaria para gobernar. Es en este contexto cuando la posibilidad de una amnistía para los líderes del procés independentista catalán se transforma en la principal carta para destrabar la investidura, la que debía conseguirse antes del 27 de noviembre para evitar la repetición electoral. En este contexto, el partido independentista de Carles Puigdemont, Junts, se volvió clave para la investidura.

Las negociaciones se vivieron con efervescencia en el Congreso, pero también en las calles y las sedes de partidos. Noche tras noche, grupos agitadores se apostaban frente a la sede madrileña del PSOE para manifestar -muchas veces con expresiones de violencia- su oposición a la amnistía<sup>25</sup>. **Finalmente, y sin esperar el resultado de la negociación con Junts, el Grupo parlamentario del PSOE presentó la ley de amnistía para su tramitación en el Congreso el 9 de noviembre**, acompañado de un esfuerzo comunicacional para explicar el cambio de criterio, desde una negativa rotunda a la amnistía, hasta liderar su tramitación.

**Finalmente, el 16 de noviembre se celebró la sesión de investidura que le entregó el gobierno a Pedro Sánchez**, con los votos de Sumar, ERC, Junts, EH Bildu, PNV, BNG y CC<sup>26</sup>. Según María Menéndez, con esta investidura el líder del PSOE hizo historia: **es “el primer presidente que gobierna sin ganar en las urnas”<sup>27</sup>, en un escenario de máxima polarización y crispación política.**

### **6.1. Antecedentes sobre desórdenes informativos en el proceso**

España es un país **particularmente activo en cuanto al trabajo de medios verificadores, con organizaciones de referencia para la comunidad global**, como Maldita.es, Newtral, Info Veritas y EFE Verifica, entre otros. Según las estadísticas generales de la European Fact Checking Standards Network (EFCSN) -organización que reúne a los *fact-checkers*

---

<sup>24</sup> Por ejemplo, en las elecciones de 1996, el PP ganó al PSOE por sólo cinco escaños, pero el candidato del PSOE no concurrió a la investidura.

<sup>25</sup> El periódico El Confidencial sigue en vivo las manifestaciones de la noche del 10 de noviembre de 2023. Ver el artículo titulado “Manifestaciones en Ferraz: última hora de las protestas por la Amnistía y pactos del PSOE, en directo”, disponible en el siguiente enlace: [https://www.elconfidencial.com/espana/2023-11-10/manifiestacion-ferraz-protesta-directo-hoy\\_3771708/](https://www.elconfidencial.com/espana/2023-11-10/manifiestacion-ferraz-protesta-directo-hoy_3771708/)

<sup>26</sup> Artículo titulado “Pedro Sánchez, investido presidente con 179 apoyos: todo el Congreso menos PP, Vox y UPN”, publicado el 16 de noviembre de 2023 en Cadena SER. Disponible en el siguiente enlace: <https://cadenaser.com/nacional/2023/11/16/pedro-sanchez-investido-presidente-con-179-apoyos-todo-el-congreso-menos-pp-vox-y-upn-cadena-ser/>

<sup>27</sup> Artículo titulado “Podemos pierde el pulso con Díaz y queda diluido en Sumar: del 'dedo' de Iglesias al veto a Montero”, publicado el 10 de junio de 2023 en RTVE. Disponible en el siguiente enlace: <https://www.rtve.es/noticias/20230610/sumar-podemos-acuerdo-coalicion-elecciones-23i/2449072.shtml>

Europeos-, **de los 3.018 artículos publicados por medios verificadores en toda la región entre febrero y septiembre de 2024, 953 corresponden a artículos publicados por verificadores españoles (31,58%)<sup>28</sup>**. En el mismo período, Alemania -país más grande en cantidad de habitantes- registra sólo 154 artículos de verificación (5,1%). Esta cifra no es indicador de que la desinformación es un problema más prevalente en España que en el resto de los países europeos, sino de que el número de agencias de verificación y su actividad es mayor en España que en otros países de la región, y que por tanto, contribuyen más a las bases de datos de las coaliciones de Fact Checkers que tienen registro de actividades durante períodos electorales, como la propia EFCSN o el European Digital Media Observatory (EDMO)<sup>29</sup>.

En este contexto, las elecciones españolas de 2023 contaron con el trabajo de cinco medios verificadores: Maldita.es, EFE Verifica, Info Veritas, Newtral y Verificat. Todos estos medios son signatarios EFCSN) y, con excepción de Newtral, también de la International Fact Checking Network (IFCN), del Instituto Poynter, de Estados Unidos.

Respecto a los desórdenes informativos del proceso electoral, es importante destacar un **informe elaborado por Maldita.es en conjunto con Democracy Reporting International, donde analizaron los bulos que circularon durante el mes previo a las elecciones generales del 23 de julio**. Según informa Maldita<sup>30</sup>, los principales hallazgos de este estudio son que **“una de cada cuatro publicaciones desinformativas apuntó al proceso electoral, promoviendo afirmaciones infundadas de fraude electoral”**, y que el voto por correo fue objetivo de la mayoría de estos casos. También encontraron que el **78% de los contenidos desinformativos que incitaban al odio, “reforzaban narrativas racistas y estaban dirigidos a migrantes racializados en España”<sup>31</sup>**.

Por su parte, en junio y agosto de 2023, **EFE Verifica** recopiló los principales bulos relacionados a las elecciones autonómicas y generales, respectivamente. Con ocasión de las elecciones autonómicas y municipales, el medio verificador sostiene que **“ha detectado y desmentido afirmaciones falsas muy virales que cuestionan la legitimidad de las**

---

<sup>28</sup>Véase: <https://elections24.efcsn.com/>

<sup>29</sup>Véase: <https://edmo.eu/resources/repositories/repository-of-fact-checking-articles/>

<sup>30</sup> Ver artículo titulado “Maldita.es y Democracy Reporting International publican un informe sobre la conversación desinformativa online durante las elecciones del 23-J”, publicado el 20 de septiembre de 2023. Disponible en el siguiente enlace: <https://maldita.es/malditobulo/20230920/elecciones-2023-desinformacion-conversacion-online/>

<sup>31</sup> El informe completo en inglés, titulado “From Hashtags to Votes: Social Media Patterns in Spain’s 2023 Parliamentary Elections”, puede encontrarse en el siguiente enlace: <https://democracyreporting.s3.eu-central-1.amazonaws.com/images/6509b182b6569.pdf>

**votaciones y difaman a fuerzas políticas**<sup>32</sup>. Estos contenidos engañosos, dice EFE Verifica, crecieron con la convocatoria a las elecciones generales del 23 de julio<sup>33</sup>.

## 6.2. Antecedentes sobre el organismo electoral

**Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG)**<sup>34</sup>, desarrolla los principios de la Constitución regulando todos los aspectos del proceso electoral, para que se lleven a cabo con transparencia y objetividad y ajustados al principio de igualdad.

La LOREG indica que **el organismo encargado de organizar, administrar y supervisar las elecciones es la Junta Electoral Central (JEC)**. Este órgano permanente garantiza la transparencia y objetividad del proceso electoral, así como la igualdad de condiciones. La JEC está compuesta por ocho vocales magistrados del Tribunal Supremo, designados por el Consejo General del Poder Judicial, y cinco vocales catedráticos de Derecho o Ciencias Políticas y de Sociología, designados por las agrupaciones políticas con representación en el Congreso.

Entre las competencias de la JEC, expresamente mencionadas en la LOREG, se encuentran, entre otras, “resolver con carácter vinculante las consultas que le eleven las Juntas Provinciales y, en su caso, las de Comunidad Autónoma” y “resolver las quejas, reclamaciones y recursos que se le dirijan de acuerdo con la presente Ley o con cualquier otra disposición que le atribuya esa competencia”. Es decir, con ocasión de situaciones problemáticas que se den en un contexto electoral, durante campaña o durante los días de votación, es la JEC la que resolverá las reclamaciones presentadas en tiempo y forma.

Con ocasión de las elecciones desarrolladas en 2023, la JEC emitió documentos que son relevantes para este análisis de contexto, ya que se refieren al proceso electoral y las circunstancias en las que éste se desarrolló:

- **Breve Guía de Ciberseguridad para Partidos Políticos (mayo de 2023)**<sup>35</sup>: Este documento, creado en el marco del Plan Integral de Cultura de Seguridad Nacional, y con base en la Orden PCM/1030/2020 de 30 de octubre, por la que se publica el procedimiento de actuación contra la desinformación aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional, tiene la finalidad de “ser un instrumento útil en la consecución

---

<sup>32</sup> Ver los bulos verificados por EFE Verifica en el artículo titulado “28M: DESINFORMACIÓN SOBRE LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS Y LOCALES”, publicado el 6 de junio de 2023 y disponible en el siguiente enlace: <https://verifica.efe.com/28m-desinformacion-elecciones-autonomicas-y-locales/>

<sup>33</sup> Ver los bulos verificados por EFE Verifica en el artículo titulado “23J: LA DESINFORMACIÓN CRECE ANTE LAS ELECCIONES GENERALES”, publicado el 1 de agosto de 2023 y disponible en el siguiente enlace: <https://verifica.efe.com/23j-desinformacion-elecciones-generales/>

<sup>34</sup> Para consultar todas las disposiciones de la LOREG, ver el siguiente enlace: <https://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/loreg>

<sup>35</sup> El documento completo de esta “Breve Guía de Ciberseguridad para Partidos Políticos” puede ser encontrada en el siguiente enlace a la web de la Junta Electoral Central (JEC): [https://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/documentos/20230501\\_GuiaCiberPPoliticos\\_final\\_NSC%20tabla-ENS%20\(002\).pdf](https://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/documentos/20230501_GuiaCiberPPoliticos_final_NSC%20tabla-ENS%20(002).pdf)

de la ciberseguridad de sistemas y redes informáticas como un factor de garantía en la lucha contra la desinformación en el ámbito electoral, dada la trascendencia que los partidos políticos tienen en nuestro sistema electoral”.

En esta guía, la JEC reconoce que la digitalización ya es una cualidad inherente a la información, y que el trabajo de los partidos políticos es crecientemente desarrollado en una modalidad nativa digital (es decir, la mayor parte de sus documentos nacen desde un ordenador). Los contenidos digitales generados por un partido político son una “representación electrónica de las ideas de ese partido político” y a la vez “un reflejo de sus deliberaciones internas, de sus expectativas, de sus estrategias, de sus modos de organización, de sus finanzas, de su personal y militancia: en definitiva, la vida e identidad de un partido político tienen hoy en día una representación digital nativa, desde la propia concepción del partido político como grupo social”. Por ello, es esencial proteger a los partidos de las ciberamenazas que buscan vulnerar y comprometer los sistemas informáticos de estas organizaciones clave para el sistema democrático.

Consecuente con este diagnóstico del escenario, esta guía de ciberseguridad provee recomendaciones para la generación de protocolos de gestión y acceso a la información, del uso de dispositivos móviles, de las conexiones a redes de internet, de la ciberseguridad relativa a redes sociales y gestión de incidentes de ciberseguridad. Asimismo, la guía ofrece una lista de chequeo de la política de ciberseguridad, que ayude a los partidos a minimizar las vulnerabilidades de su infraestructura informática.

- **Recuento de votos nulos en Madrid. Sentencia del TC el 12 de septiembre de 2023:** Entre los hitos relevantes de este proceso electoral, es menester mencionar los esfuerzos del PSOE por recuperar un escaño que perdió ante el PP, luego del escrutinio general<sup>36</sup>. El recuento del voto CERA<sup>37</sup> en Madrid permitió al PP sumar un escaño (dando como resultado 16 escaños para el PP y 10 para el PSOE), lo que motivó al PSOE a presentar un recurso ante la Junta Electoral Provincial para revisar 30.241 votos nulos. El recurso fue rechazado por la JEP, por lo que el PSOE presentó un recurso ante la JEC, que también lo rechazó. El PSOE recurrió ante el Tribunal Supremo (TS), pero en agosto de 2023, el TS desestimó el recurso, asegurando que la “falta de acreditación de la razonable probabilidad de incidencia en el resultado final del escrutinio realizado con todas las garantías, sin que pueda accederse a la revisión ad cautelam o de forma preventiva, por si acaso pudiera apreciarse alguna errónea apreciación del voto nulo favorable a la recurrente”<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Ver artículo titulado “La batalla por el último escaño en Madrid, claves y recursos presentados por el PSOE para revisar los votos nulos”, actualizado al 12 de septiembre de 2023 en Maldita.es. Disponible en el siguiente enlace: <https://maldita.es/malditateexplica/20230801/elecciones-madrid-psoe-voto-nulo/>

<sup>37</sup> Censo de los Electores Residentes-Ausentes (CERA)

<sup>38</sup> Artículo titulado “El Tribunal Supremo desestima el recurso del PSOE que solicitaba el recuento del voto nulo en Madrid en las elecciones generales”, publicado el 25 de agosto de 2023 por Comunicaciones del Poder Judicial. Disponible en el siguiente enlace: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Noticias->

Como última instancia, el PSOE presentó un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (TC), pero los magistrados de la segunda sala lo desestimaron, Según consigna el TC en una nota informativa<sup>39</sup>, “quien insta la revisión de los votos nulos viene obligado a fundar su solicitud en la denuncia de irregularidades durante el proceso electoral. Y, si bien no cabe razonablemente exigir en estos casos prueba plena de la irregularidad alegada (...) sí que al menos deben invocarse indicios de éstas”. Esta sentencia aclara la doctrina recogida en la STC 159/2015, de 14 de julio, indicando que el derecho de las candidaturas a solicitar la revisión del voto nulo “debe invocarse, al menos, el indicio de la existencia de alguna irregularidad en el procedimiento electoral”.

### **6.3. Antecedentes de decisiones jurisdiccionales vinculadas a desórdenes informativos**

Un ejemplo destacado que proviene del ámbito jurisdiccional es la Sentencia del Tribunal Supremo 735/2022<sup>40</sup>, que resolvió un recurso interpuesto por el partido político VOX contra la Junta Electoral Central (JEC) y Twitter (ahora X), después de que la plataforma suspendiera temporalmente la cuenta oficial del partido durante la campaña de las elecciones autonómicas de Cataluña de 2021, alegando incitación al odio a través de un tuit. El tuit asociaba situaciones de criminalidad y delincuencia con poblaciones migrantes.

El representante electoral de VOX acudió a la JEC y argumentó que la suspensión de Twitter violaba sus derechos electorales y fundamentales, pero la JEC y Twitter defendieron la medida, basándose en la normativa interna de la plataforma y la jurisprudencia sobre discurso de odio. El Tribunal Supremo desestimó el recurso de VOX, considerando que la suspensión fue razonable y proporcionada, y no se vulneraron derechos fundamentales ni electorales.

Corredoira y Alfonso (2024)<sup>41</sup> aseguró que con este caso, “queda patente que en España hay un vacío legal respecto a la regulación y responsabilidad de las redes sociales especialmente en campaña electoral”, así como la juventud de la Unión Europea en la monitorización y control de las plataformas, con un reglamento (la Ley de Servicios Digitales o Digital Services Act, DSA) recientemente adoptado. De esta manera, es posible concluir que la sentencia del

---

[Judiciales/El-Tribunal-Supremo-desestima-el-recurso-del-PSOE-que-solicitaba-el-recuento-del-voto-nulo-en-Madrid-en-las-elecciones-generales](#)

<sup>39</sup> NOTA INFORMATIVA Nº 66/2023: El Tribunal Constitucional por unanimidad aclara su doctrina y desestima el recurso de amparo electoral en el asunto del recuento de votos nulos en Madrid. Disponible en el siguiente enlace:

[https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP\\_2023\\_066/NOTA%20INFORMATIVA%20N%C2%BA%2066-2023.pdf](https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2023_066/NOTA%20INFORMATIVA%20N%C2%BA%2066-2023.pdf)

<sup>40</sup> STS 735/2022, de 28 de febrero de 2022:

<https://www.poderjudicial.es/search/openDocument/3a7e96863b8ab6f2>

<sup>41</sup> Corredoira y Alfonso (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, Revista de Derecho Político, 2024, número 230, págs. 209-239, publicado en:

<https://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/41767/30109>

Tribunal Supremo subrayó la necesidad de una regulación más clara sobre la intervención de las redes sociales en periodos electorales, dado su impacto en la comunicación política.

## 7. OBSERVACIÓN DE LOS DESÓRDENES INFORMATIVOS

### 7.1. Criterios de selección de la muestra.

La muestra analizada en el marco de las elecciones españolas de 2023 provino de una alianza con el medio verificador Maldita.es, una organización sin ánimo de lucro constituida en 2019 bajo la figura de fundación.

Maldita.es recibe casos de desinformación, principalmente, a través de un *chatbot* de WhatsApp<sup>42</sup>, en donde los usuarios pueden enviar bulos circulantes en sus propias plataformas de redes sociales y pedir al medio que lo verifique. Además, el equipo periodístico monitorea regularmente las redes sociales, desde donde también pueden identificar bulos. Según explica el propio medio en un apartado metodológico disponible en la web<sup>43</sup>, los criterios para seleccionar los casos que se verificarán siguen los criterios de viralidad (alcance en redes sociales) y peligrosidad (contexto de aparición del bulo, situación de crisis). En el mismo apartado metodológico destacan que “No todo es verificable: sólo comprobamos los datos y hechos que son susceptibles de ser contrastados. No verificamos opiniones, aunque sí señalamos las falsedades que las sustentan en su caso”. Agregan que, independientemente de la persona o institución objeto de la desinformación, los criterios metodológicos aplicables son los mismos.

Para abarcar los dos hitos electorales ocurridos en 2023 -las elecciones autonómicas y municipales del 28 de mayo y las generales del 23 de julio- se determinó un periodo de recolección de datos entre el 19 de mayo y el 17 de octubre de 2023. De esta manera, se han podido abarcar casos de desinformación ocurridos antes, durante y después de los comicios. En el periodo indicado, el *chatbot* de WhatsApp recibió 22.257 contenidos provenientes de 9.190 usuarios. Esto significa que el medio verificador recibió miles de potenciales casos de desinformación, aunque muchos de ellos eran repeticiones del mismo caso enviadas por diferentes usuarios, en formatos o plataformas también diferentes. Maldita.es aplicó la metodología previamente descrita -basada en criterios de viralidad y peligrosidad- investigó, verificó y publicó un artículo sobre los casos de desinformación que siguieran sus criterios de selección.

Para conformar la muestra de análisis y subir contenidos a la plataforma Cyberelections Spain, Maldita.es asignó manualmente etiquetas basadas en palabras clave, o *keywords*. Por ejemplo, entre las etiquetas que se crearon para categorizar estos contenidos están

---

<sup>42</sup> El *chatbot* de WhatsApp fue lanzado en junio de 2020. Más información y detalles sobre este sistema pueden encontrarse en el siguiente enlace, consultado el 21 de junio de 2024: <https://maldita.es/recibe-los-desmentidos-de-maldito-bulo-en-whatsapp/>

<sup>43</sup> Metodología de Maldito Bulo, disponible en el siguiente enlace (consultado el 21 de junio de 2024): <https://maldita.es/metodologia-de-maldito-bulo/>

“elecciones 23J”, “elecciones 28M”, “censo electoral”, “actas electorales”, “papeletas”, “robo de votos”, “voto por correo”, “ley electoral”, etc. Luego, el medio verificador creó tarjetas de contenido donde agrupó los observables en función al tema o asunto al que se referían. Esta selección identificó 139 casos de desinformación relacionados con el proceso electoral<sup>44</sup>, los que fueron analizados por 10 alumnos del Máster de Políticas Públicas y Sociales de la Barcelona School of Management de la Universidad Pompeu Fabra<sup>45</sup>. La codificación de las categorías siguió la metodología IMI, una adaptación de la metodología FIMI contenida, en el informe EEAS del Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea, para este proyecto de observación electoral, tal y como se explicó anteriormente.

Durante el análisis, otros 15 casos fueron descartados de la muestra: entre ellos, se encontraban casos de desinformación no verificados por Maldita.es y que resultaban imposibles de desmentir por el equipo de codificadores, o preguntas sobre el proceso electoral que los mismos usuarios enviaron a través del *chatbot*, pero que no estaban asociadas a un bulo. De esta manera, la muestra final estuvo conformada por 124 casos.

## **7.2. Análisis de incidentes y recopilación de evidencia (Volumen, tipo de actores, canales principales, objetivos, destinatarios...)**

Antes de exponer los hallazgos principales, es menester recordar que las categorías confeccionadas para esta metodología admiten selección múltiple: se solapan y no son mutuamente excluyentes. Esto significa que un mismo observable puede haberse replicado por diferentes plataformas, apuntado a varios destinatarios o perseguido varios objetivos. Por ejemplo, un observable puede haberse difundido por WhatsApp y Twitter, atacando -al mismo tiempo- a un ministro de gobierno y al órgano electoral, con el objetivo de distorsionar la realidad y dividir a la sociedad. La selección múltiple permite, precisamente, recoger las distintas características que describen a un observable y refleja el carácter de los mismos a través de varias dimensiones. Los datos que se presentarán a continuación indican la frecuencia de aparición de cada variable.

A partir del análisis de estos 124 casos de desinformación, se puede concluir que WhatsApp fue el principal medio de distribución de los casos de desinformación en España. 73 de 124 casos, correspondiente al 59%, incluyen a esta plataforma de mensajería instantánea como canal, lo que no quiere decir que no se haya difundido simultáneamente por otros canales. El siguiente canal de origen, por orden de frecuencia de aparición, es Twitter, siendo el canal

---

<sup>44</sup> Es importante mencionar que cada caso de desinformación podía contener más de un observable. Es decir, una afirmación falsa o bulo podría haberse transmitido al mismo tiempo por diferentes plataformas de redes sociales, y por lo tanto, también en diferentes formatos (imagen, video, texto, etc.). Cada uno de estos observables se incluye como uno dentro del caso de desinformación analizado y dentro de la tarjeta creada en la plataforma Cyberelections Spain.

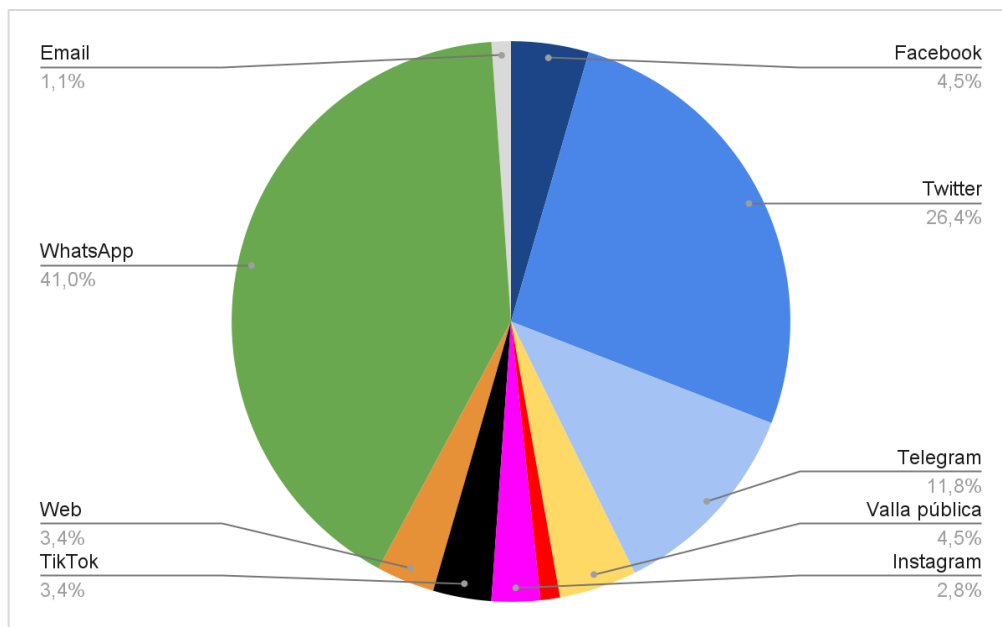
<sup>45</sup> Leanna Zúñiga, Eugenia Hernández, Laura Henao, Daniel Iglesias, Linda Velásquez, Giannina Meléndez, Matías Zúñiga, Fernando Martínez, José Antonio Sánchez, Alfredo González (coordinación a cargo de Rodrigo Cetina y Catalina Gaete Salgado). Leanna Zúñiga, Daniel Iglesias, Fernando Martínez y Matías Zúñiga colaboraron además con la redacción de este informe.

de distribución de 47 (26,4%) observables. En tercer lugar, la plataforma Telegram, con 21 (11,8%) observables.

Es importante mencionar que la prevalencia de WhatsApp puede estar determinada por el *chatbot* de WhatsApp implementado por Maldita.es. Como el *chatbot* se implementa en dicha plataforma, el medio verificador ha obtenido la mayor parte de los casos que posteriormente investiga y verifica a través de esa vía, lo que puede reflejar un mayor número de casos distribuidos por WhatsApp. Sin embargo, es interesante que el resultado producto del ejercicio del Observatorio Electoral dialoga con el Digital News Report 2023, del Instituto Reuters, que también identifica a WhatsApp como la aplicación de mensajería más utilizada en el país. 79% de los encuestados declaran usarla para todo fin (por sobre Facebook, Youtube e Instagram) y un 27% declara utilizarla para consumir noticias (5 puntos más bajo que el periodo anterior)<sup>46</sup>.

Así, la prevalencia de WhatsApp se debe al nivel de utilización de dicha aplicación y también ayuda a explicar por qué Maldita.es tomó la decisión de implementar el *chatbot* en dicha plataforma: es merecedora de más atención en base a su popularidad entre los usuarios.

**Figura 1.** Frecuencia de origen de los observables

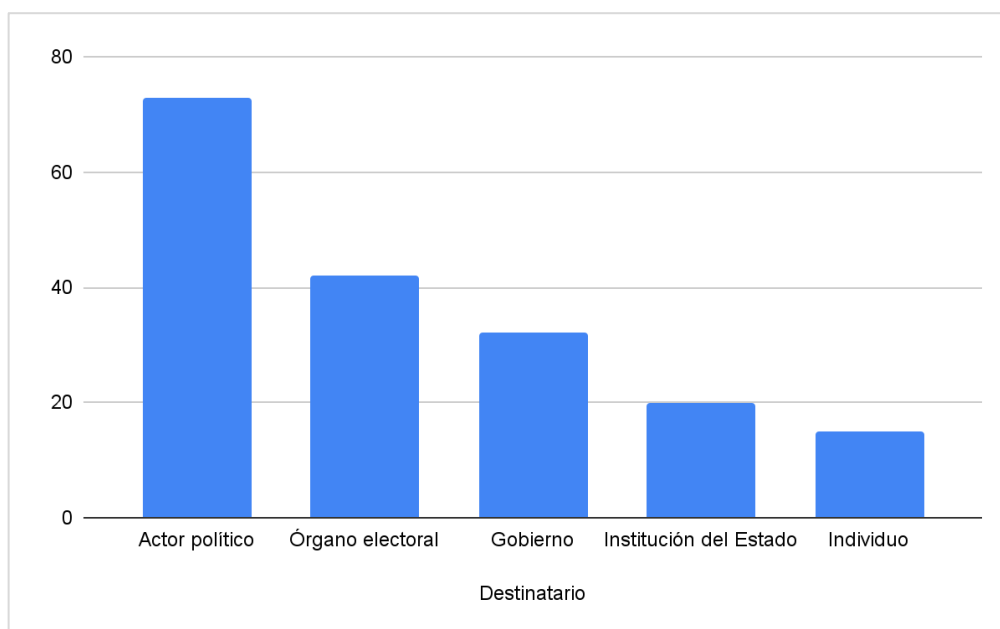


Fuente: Elaboración propia a partir del análisis y codificación de observables.

<sup>46</sup> Datos obtenidos del perfil España del Digital News Report 2023, del Instituto Reuters, de la Universidad de Oxford, disponible en el siguiente enlace: <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/digital-news-report/2023/spain>

Entre los principales destinatarios de los ataques de desinformación están actores políticos (73 casos lo mencionan), el/los órganos electorales (42 casos lo(s) mencionan) y el gobierno (32 casos lo mencionan). Este hallazgo es significativo ya que aporta evidencia de que los órganos de la administración electoral -que en España corresponden a la Junta Electoral Central, las Juntas Electorales Provinciales y las Juntas de Zona- son destinatarios frecuentes de los ataques de desinformación. Esto confirma lo indicado por la literatura, respecto a que, lo que se busca con la desinformación en periodo electoral es deslegitimar el procedimiento en general, y no sólo candidatos o partidos políticos específicos<sup>47</sup>.

**Figura 2.** Frecuencia de destinatarios.

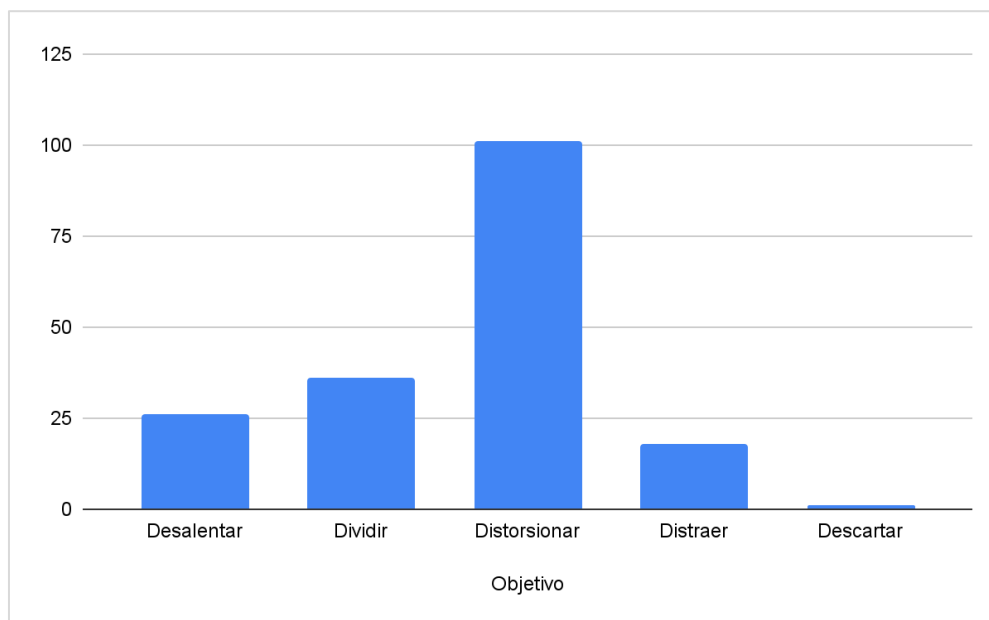


Fuente: Elaboración propia a partir del análisis y codificación de observables.

<sup>47</sup> Por ejemplo, ver McKay, S. & Tenove, C. (2021). Disinformation as a threat to deliberative democracy. *Political research quarterly*, 74(3), 703-717. "How might disinformation harm democracy? One possibility, which has received extensive attention from policymakers and researchers, is that disinformation may change election outcomes. This emphasis has serious limitations. First, concerns about disinformation changing electoral outcomes may be overblown. There is an ongoing debate about whether disinformation can significantly influence voting preferences (Allcott and Gentzkow 2017; Guess, Nyhan, and Reifler 2018), in part because voting preferences tend to be relatively stable despite campaign messaging (Kalla and Brookman 2018). Second, empirical research shows that disinformation campaigns are frequently designed to achieve goals other than changing election outcomes, such as undermining the institutions and social conditions necessary for democracies to function. Third, from a normative perspective, democracy is not reducible to elections. As a complement to an emphasis on electoral outcomes, we argue that a deliberative democracy framework can help clarify the normative harms of disinformation in ways that make sense of the growing empirical literature on the tactics, aims, and outcomes of disinformation campaigns" (p.703).

En ese sentido, es importante destacar que, entre los principales objetivos de los ataques está "distorsionar", que, según la metodología de esta investigación, implica la acción de "cambiar el marco, retorcer y modificar el sentido de la realidad". 101 de los 124 casos analizados en España parecen perseguir este objetivo.

**Figura 3.** Frecuencia de objetivos.



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis y codificación de observables.

### 7.3. Narrativas y metanarrativas detectadas.

La plataforma Cyberelections incorporó 124 tarjetas de contenido, y la totalidad cumplía con las determinaciones técnicas para poder implementar la herramienta de narrativas<sup>48</sup>. Las narrativas son la asociación de las diferentes fichas en un solo objetivo, mientras que las metanarrativas son la interpretación máxima, concreta y directa de lo que busca la Interferencia y Manipulación de la Información (IMI). La plataforma logró consolidar 41 narrativas extraídas de las 124 fichas. Esas 41 narrativas se unificaron en 13 metanarrativas. La Tabla 1 muestra el resultado de esa unificación en las 13 metanarrativas.

<sup>48</sup> Para que funcione correctamente la Inteligencia Artificial de la plataforma Cyberelections, cada tarjeta de contenido debía cumplir con las determinaciones técnicas necesarias. El principal requisito era que tanto el título de la tarjeta como el recuadro del contenido tuvieran información descriptiva del caso de desinformación. Según indica el manual de títulos y contenidos, "el título de la tarjeta de contenido debe ser una frase sencilla que describa la parte más esencial del contenido, es decir, el mensaje que se transmite. No debe entenderse el título como una serie de palabras clave inconexas, sino como una oración estructurada que represente unívocamente el contenido y la intención del mensaje, sin hacer juicio de valor o juzgar de antemano si se trata de un bulo o no". En cuanto al recuadro de contenido, éste debía completarse con "una descripción de los mensajes potencialmente desinformadores", sin hacer una valoración del contenido.

**Tabla 1.** Recuento de las metanarrativas de desinformación que circularon en las elecciones españolas de 2023.

No.	Metanarrativa	Recuento
1	Los políticos aumentan privilegios y cargos sin importar el partido.	2
2	Pedro Sánchez busca una salida personal adelantando elecciones y dimitiendo como secretario general del PSOE.	2
3	El PSOE busca votos de inmigrantes en mezquitas a cambio de ayudas	3
4	El Rey de Marruecos influye en las elecciones españolas a favor del PSOE.	2
5	Grupos utilizan la frase 'que te vote Txapote' en lugares públicos para provocar o hacer una declaración política	3
6	Sánchez e Indra manipulan el voto por correo para alterar los resultados electorales	4
7	El gobierno manipula el censo electoral para cometer fraude en las elecciones de Huelva.	2
8	El gobierno manipula el proceso electoral a través del voto de extranjeros.	3
9	Indra y el gobierno manipulan los resultados de las elecciones del 23-J	4
10	Correos y la Junta Electoral facilitan fraude electoral al no exigir DNI para votar.	5
11	El gobierno de Sánchez y Correos están involucrados en un fraude electoral en las elecciones del 23-J.	5
12	El presidente de Correos manipula el voto por correo en secreto	4
13	Felipe VI y Ursula von der Leyen intervienen en la política española para influir en el resultado electoral	2
		<b>41</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados arrojados por la inteligencia artificial de Maldita.es

Dentro de estas 13 metanarrativas y su frecuencia, es interesante destacar los siguientes puntos:

- Fueron comunes las narrativas **que se refieren al voto por correo**, una modalidad de votación que fue particularmente relevante durante las elecciones generales de julio de 2023 (por coincidir con la época de verano y vacaciones). Las narrativas de desinformación que se refieren al voto por correo apuntan a dos supuestas situaciones alarmantes: 1) que el gobierno (encabezado por Pedro Sánchez, del PSOE) habría manipulado el resultado a través de esta modalidad de votación (metanarrativas 11 y 12); 2) que el órgano electoral habría permitido o facilitado un fraude a través de esta modalidad de votación (metanarrativa 10).
- Fueron comunes las narrativas que se refieren a INDRA<sup>49</sup> (metanarrativas 6 y 9), una empresa de consultoría y tecnología que se ha adjudicado contratos con el Estado para proveer servicios tecnológicos a diferentes órganos y servicios. Los contenidos de desinformación apuntan a que **INDRA, en concomitancia con el gobierno, estaría manipulando los resultados de las elecciones a través del conteo de votos**. Medios de comunicación y fact-checkers han publicado en numerosas ocasiones artículos que se refieren al rol de INDRA en las elecciones<sup>50</sup>, dando cuenta de que es un bulo recurrente. En estos artículos, los medios verificadores aclaran que el rol de INDRA se limita a proveer la infraestructura tecnológica para unificar los datos provisionales enviados por la administración electoral -que es la verdadera encargada del conteo de votos- y posteriormente difundirlos.
- Fueron comunes las narrativas que se refieren a migrantes, particularmente aquellos de origen árabe, musulmán o subsahariano, apuntando que una de las candidaturas estaría buscando activamente su voto a través de ayudas y beneficios (metanarrativa 3). Entre estas narrativas, se detectan también aquellas que apuntan a una supuesta injerencia de autoridades y/o figuras del mundo árabe en las elecciones, en favor de la lista de gobierno (la de Pedro Sánchez y el PSOE) (metanarrativa 4).
- Fueron comunes las narrativas que apuntaban a que el partido político/coalición política que está en el gobierno -y personalmente, el presidente de turno- es causante de situaciones alarmantes, como manipulación y fraude electoral. Las narrativas que señalaban a los políticos “en general” fueron marginales, mientras que la mayor parte de los casos de desinformación indicaba que es el gobierno en el cargo, con supuesto

---

<sup>49</sup> Ver la web de la empresa en el siguiente enlace: <https://www.indracompany.com/>

<sup>50</sup> Por ejemplo, ver este artículo de Maldita.es de julio de 2022: <https://maldita.es/malditobulo/20220701/indra-empresa-recuenta-votos-elecciones/>

Este artículo de Newtral, de junio de 2022: <https://www.newtral.es/indra-recuento-votos-elecciones-gestion-transmision-datos/20220629/>

Este artículo de la Cadena SER de julio de 2023: <https://cadenaser.com/nacional/2023/07/05/las-desinformaciones-sobre-indra-y-las-elecciones-en-espana-cadena-ser/>

Este artículo de EFE Verifica de mayo de 2023: <https://verifica.efe.com/recuento-votos-espana-se-hace-a-mano-en-cada-mesa-electoral-sin-intermediarios/>

acceso a influir en diferentes organismos del Estado, el responsable de acciones que afectan la integridad del proceso electoral (metanarrativas 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9 y 11).

## 8. BIBLIOTECA DE ANUNCIOS POLÍTICOS EN PLATAFORMAS

De acuerdo con los requisitos legales locales, algunas plataformas digitales han implementado mecanismos de supervisión de anuncios políticos y electorales. Por ejemplo, de acuerdo con las regulaciones locales, Google ha establecido un procedimiento de verificación de anunciantes, y sólo los anunciantes verificados por Google pueden publicar anuncios electorales. En esas regiones, los anuncios electorales están sujetos a requisitos de divulgación y a restricciones de segmentación<sup>51</sup>. Para este informe, se revisaron los contenidos y anuncios políticos que aparecieron en España en el periodo del estudio<sup>52</sup>, y los resultados se describen a continuación:

De acuerdo con la consulta realizada al centro de transparencia de anuncios de Google, se identifica que, en el periodo del 19 de mayo al 17 de octubre de 2023, fueron publicados 10,266 anuncios de carácter político. Al respecto, durante ese período se registró una inversión económica total de 902.550 euros, siendo julio el mes en donde se presentó el pico más elevado, con 124 mil euros a fecha 21 de ese mes. Este hito en el financiamiento de anuncios políticos en Google coincide con las fechas que circundan las elecciones generales del 23 de julio (23J).

Entre los anunciantes que realizaron una inversión superior a 25.000 euros están los partidos políticos Vox, Sumar, Junts per Catalunya y Partido Popular; asimismo, coaliciones como Coalición Electoral Podemos-Izquierda Unida-Alianza Verde y la Coalición Canaria. Las cifras más elevadas de inversión corresponden al partido político Vox con 403 mil euros, seguido de Sumar con 147 mil euros.

Respecto a inversión publicitaria, el centro de transparencia de anuncios registra que el 63.4% de la inversión fue destinada a formatos de anuncio en video.

---

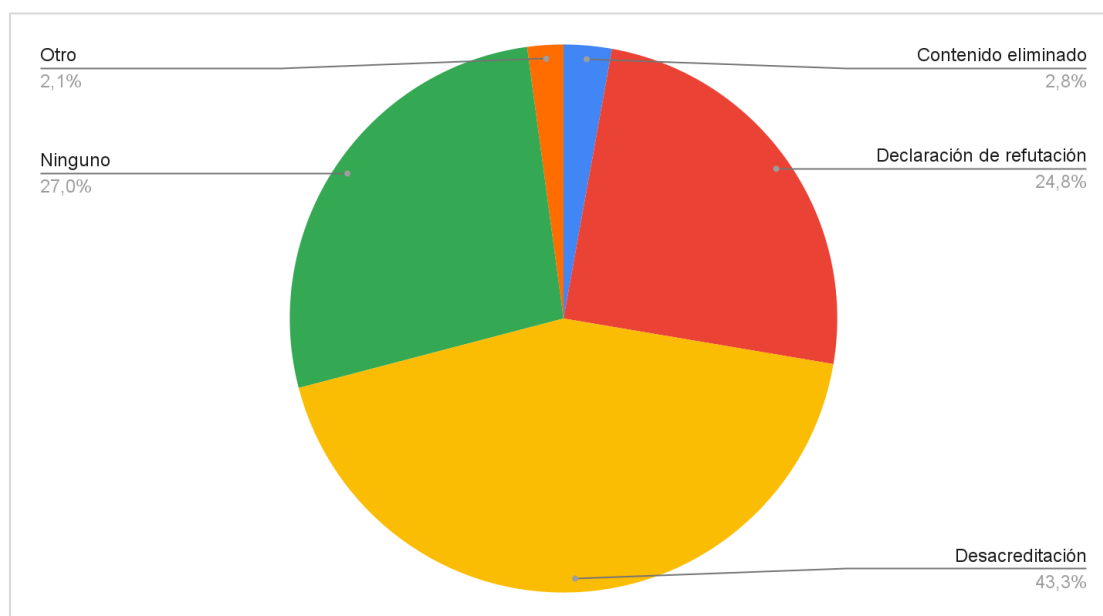
<sup>51</sup> Para consultar los términos y condiciones de Google en torno a los contenidos políticos, se puede revisar el siguiente enlace: <https://support.google.com/adspolicy/answer/6014595?hl=es&sjid=15005112973582337459-EU#zippy=%2Cchile-election-ads%2c%20European-union-eu-election-ads>

<sup>52</sup> Resultados completos de la búsqueda pueden encontrarse en el siguiente enlace: <https://adstransparency.google.com/political?region=ES&topic=political&start-date=2023-05-19&end-date=2023-10-17>

## 9. REACCIONES Y MEDIDAS ADOPTADAS

En cuanto a las medidas y/o reacciones como respuesta al incidente de desinformación durante las elecciones españolas de 2023, los resultados de este estudio muestran que la principal medida fue la desacreditación de medios verificadores. Un 43,3% de los casos fue investigado y desacreditado. Es importante destacar que este resultado está influenciado por la fuente desde donde se obtienen los casos de desinformación, que corresponde al medio verificador Maldita.es. Es decir, que la medida más prominente sea la desacreditación no es un hallazgo inesperado.

**Figura 4.** Frecuencia de reacciones y medidas.



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis y codificación de observables.

Entre estos resultados destaca que la segunda reacción o medida más frecuente fue “Ninguno” (27%). Es decir, de los 124 casos de desinformación cargados en la plataforma Cyberelections<sup>53</sup>, en 38 no existe evidencia de que se hayan tomado medidas de ningún tipo,

<sup>53</sup>Es importante destacar que la base de datos, poblada con ejemplos proveídos por un *fact checker*, no siempre permite determinar si se ha tomado algún tipo de medida o no si la información no se encuentra en el ejemplo concreto. Esto es en parte por cómo opera la actividad *fact checking* en sí, y en parte porque las plataformas no siempre son transparentes respecto de las medidas que se toman o no se toman. Sobre esto último, la DSA europea ha de mejorar el panorama por lo menos en algunos aspectos si logra superar las barreras identificadas respecto de su cumplimiento pleno. Véase: Alain Strowel & Jean De Meyere (2023). The Digital Services Act: transparency as an efficient tool to curb the spread of disinformation on online platforms? JIPITEC 14(1). Available at: <https://www.jipitec.eu/archive/issues/jipitec-14-1-2023/5708> Además, algunas de las prácticas de las plataformas en cuanto a moderación de contenidos, si bien pueden ser efectivas, también pueden resultar menos transparentes. Un claro ejemplo de esto es el Shadowbanning, que es una alternativa al bloqueo o eliminación de contenidos mediante la limitación de su circulación mediante el algoritmo, pero generalmente sin el conocimiento del afectado, lo que evidentemente afecta no solo a la mencionada transparencia, sino también posiblemente al derecho que tendrá el afectado a interponer recurso o recurrir al

lo que abrió la posibilidad a que este contenido falso circule por las plataformas, sin contar tampoco con una reacción de la sociedad civil (como puede ser el desmentido de un medio verificador) ni de las instituciones del Estado (como por ejemplo, un comunicado o una refutación del órgano electoral). La declaración de refutación del actor involucrado, como el órgano electoral o el actor político, representó un 24,8% de las reacciones.

Destaca también que la eliminación de contenidos de las plataformas de redes sociales, como Facebook o Twitter (ahora X), según la evidencia recogida, ha sido marginal. Sólo en 4 de los 124 casos (2,8%) se pudo verificar que se eliminó el contenido de las plataformas. Esto no necesariamente quiere decir que la actuación de las plataformas fuera en efecto casi nula, pero sí es ilustrativo sobre la dificultad de saber exactamente qué hacen las plataformas respecto de contenidos problemáticos, y qué tipos de medidas toman, y resalta la necesidad de que las mismas sean más transparentes en su actuar.

En la Unión Europea, esto ya lo aborda el nuevo Reglamento de Servicios Digitales europeo (DSA) a través de las obligaciones de transparencia informativa impuestas a los prestadores de servicios intermediarios en el artículo 15.

Dicho artículo impone la obligación de publicar al menos una vez al año informes sobre las actividades de moderación de contenidos realizadas durante dicho período y que han de incluir “información significativa y comprensible sobre la actividad de moderación de contenidos realizada por iniciativa propia del prestador, incluido el uso de herramientas automatizadas...” y sobre “el número y el tipo de medidas adoptadas que afecten a la disponibilidad, visibilidad y accesibilidad de la información proporcionada por los destinatarios del servicio y a la capacidad de los destinatarios para proporcionar información a través del servicio, y otras restricciones conexas del servicio” (art. 15.1 letra e de la DSA).

Las plataformas también deben reportar sobre “el uso de medios automatizados con fines de moderación de contenidos, incluyendo una descripción cualitativa, una especificación de los fines precisos, los indicadores de la precisión y la posible tasa de error de los medios automatizados empleados para cumplir dichos fines, y las salvaguardias aplicadas” (art. 15.1 letra e de la DSA).

### **9.1. Medidas adoptadas por organismos electorales.**

En el marco del proceso electoral, la Junta Electoral Central y las Juntas Provinciales tuvieron un papel fundamental para salvaguardar el desarrollo correcto de los comicios<sup>54</sup>.

---

arbitraje. Para una discusión sobre el encaje del shadowbanning en la DSA véase: Paddy Leersen (2023). An end to shadow banning? Transparency rights in the Digital Services Act between content moderation and curation. *Computer Law & Security Review* 48. Disponible en: <https://doi-org.sare.upf.edu/10.1016/j.clsr.2023.105790>

<sup>54</sup> Los datos han sido obtenidos mayoritariamente de Corredoira y Alfonso (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, *Revista de Derecho Político*, 2024, número 230, págs. 209-239, publicado en: <https://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/41767/30109>

A nivel de procesos electorales, mediante acuerdo JEC 513/2023 del 20 de julio de 2023, se tomó la decisión de no establecer medidas adicionales con respecto a la reexpedición de votos a través de Correos tomada en otros acuerdos previos, pese a la existencia de narrativas que señalaban falencias en el proceso que amenazaban el sufragio.

Con respecto a la cobertura de medios de comunicación, mediante acuerdo JEC 503/2023, del 12 de julio de 2023, se toma la decisión de resaltar que no es posible censurar la publicación de contenidos que podrían estar en contra de la Ley de Memoria Democrática bajo el principio propio de la libertad de expresión de no permitir la censura previa. En este caso, se trató de la emisión de una cuña que incorporaba el himno franquista "Cara al Sol". Este precedente abre la posibilidad para la emisión de contenidos falsos, reiterando que la Junta Central Electoral "carece de competencia para acordar la suspensión de un video de propaganda electoral por su supuesto contenido delictivo"<sup>55</sup> y que esto solamente podría acordarse a través de resolución judicial pero además rescata la responsabilidad del medio de comunicación de poner en conocimiento de las autoridades contenido delictivo que no ha sido emitido.

Por otro lado, a través del acuerdo JEC 525/2023, la JEC se refiere a la reclamación del PSOE contra la publicación de un diario digital denominado OKDiario, que publicó una información denominada "la cuenta atrás de OKDiario para echar a Sánchez de la Moncloa", con lo cual se reitera el derecho a la rectificación en casos que se publiquen contenidos inexactos y puedan provocarles perjuicio electoral. Sin embargo, en este caso es importante destacar que, al ser un medio de comunicación digital, la JEC señaló que este no está sujeto a las disposiciones del artículo 66 de la LOREG, respecto a este derecho. Al mismo tiempo, pese a que el contenido se publicó como una columna escrita por una periodista y difundida por una candidatura suplente de una agrupación contraria, por tanto, la JEC interpretó que se regía como un contenido de opinión pública.

## **9.2. Medidas adoptadas por las plataformas.**

En el caso de las plataformas, es importante resaltar que META, empresa que gestiona Facebook e Instagram, publicó sus condiciones respecto de cara a las elecciones general de julio 2023<sup>56</sup>. De esta forma, la plataforma anunció las tres principales áreas de su estrategia: eliminación de contenidos que incumplan las normas comunitarias de la plataforma, diseminación de historias falsas e identificación pública de estas condiciones.

Una de las áreas fundamentales para este trabajo ha sido la identificación independiente. Con respecto a este programa, a nivel de España META se asocia con AFP, Maldito Bulo, Newtral y EFE Verifica para analizar contenidos en español y catalán<sup>57</sup>. Adicionalmente, es

---

<sup>55</sup> Acuerdo JEC 503/2023. Publicado en: [https://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/acuerdos?anyosesion=2023&idacuerdoinstruccion=121373&idsesion=1046&template=Doctrina/JEC\\_Detalle](https://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/acuerdos?anyosesion=2023&idacuerdoinstruccion=121373&idsesion=1046&template=Doctrina/JEC_Detalle)

<sup>56</sup> Disponible en: <https://es-es.facebook.com/government-nonprofits/blog/spain-preparing-for-the-2023-general-elections>

<sup>57</sup> Disponible en: <https://es-es.facebook.com/formedia/mjp/programs/third-party-fact-checking/partner-map>

importante destacar que, pese a que META había anunciado el lanzamiento de "funcionalidades electorales" en España, la Agencia Española de Protección de Datos prohibió dicha acción<sup>58</sup>. Según la agencia, estas funcionalidades permitían a la posibilidad de identificar y perfilar a las personas electoras, lo cual a su vez constituiría en una oportunidad para la generación de campañas dirigidas con la posibilidad de aumentar la proliferación de noticias falsas.

### 9.3. Medidas adoptadas por los verificadores.

Mediante la alianza denominada Comprobado, más de una veintena de medios verificadores, liderados por EFE Verifica, Maldita.es, Newtral, VerificaRTVE y Verificat, se unieron el 3 de julio de 2023 de cara a las elecciones generales, con la finalidad de poder identificar y desmentir bulos que surgen en el proceso electoral<sup>59</sup>. Esta coalición nace de una experiencia previa del año 2019.

Adicionalmente, Maldita.es publicó un informe junto con Democracy Reporting International sobre desinformación que analiza alrededor de 200.000 publicaciones que circularon por redes sociales<sup>60,61</sup>. Entre las recomendaciones que establece este reporte para los el monitoreo de las redes sociales, y por tanto, el trabajo de los medios verificadores, está el establecimiento de alianzas con personas expertas locales que permitan dimensionar y enfocar adecuadamente las noticias, fomentar la estandarización de contenidos para el análisis internacional, realizar un monitoreo post-electoral para dimensionar adecuadamente la difusión e impacto de contenidos falsos, reducir metodológicamente el impacto de eventos imprevistos e trabajar hacia el desarrollo de plataformas que incorporen el análisis de lenguaje mediante inteligencia artificial y la verificación humana.

---

<sup>58</sup> Disponible en: <https://www.aepd.es/prensa-y-comunicacion/notas-de-prensa/aepd-ordena-medida-cautelar-que-impide-a-meta-implementar-funcionalidades-electorales>

<sup>59</sup> Disponible en: <https://verifica.efe.com/comprobado-desinformacion-elecciones-23j-alianza-medios-verificadores/>

<sup>60</sup> Disponible en: <https://maldita.es/malditobulo/20230920/elecciones-2023-desinformacion-conversacion-online/>

<sup>61</sup> Disponible en: <https://democracyreporting.s3.eu-central-1.amazonaws.com/images/6509b182b6569.pdf>

## 10. EVALUACIÓN FINAL Y LECCIONES APRENDIDAS

De la muestra final analizada de 124 casos se pueden obtener las siguientes conclusiones:

Respecto de las plataformas de distribución de contenidos de desinformación:

- El principal canal de distribución de desinformación durante los períodos electorales analizados en España ha sido WhatsApp. 59% de los casos fueron distribuidos a través de esta plataforma. Los siguientes canales más populares fueron Twitter (26,4%) y Telegram (11,8%).
- WhatsApp es la plataforma más utilizada de acuerdo con información proporcionada por los usuarios y la prevalencia de casos distribuidos por esta plataforma probablemente responde a la popularidad de dicha aplicación. Los desinformadores lo saben y explotan dicha popularidad.
- De lo anterior se desprende que es necesario que aquellos que se dediquen a luchar contra la desinformación (autoridades, periodistas, sociedad civil, etc.) **deben estar siempre atentos a los canales que son más populares en momentos y contextos determinados, en particular durante períodos electorales**, y preparar respuestas adecuadas que puedan llegar a los usuarios de los canales más populares de manera prioritaria.
- Si bien, en el contexto europeo, legislación como la Digital Services Act (DSA) imponen ya obligaciones a las plataformas que cumplen ciertos requisitos en cuanto al número de usuarios (las así llamadas Plataformas de Muy Gran Tamaño o VLOPs en inglés) de monitorizar y mitigar los así llamados “riesgos sistémicos” entre los que se encuentra la desinformación, **es importante hacer observaciones empíricas que corroboren que la desinformación más nociva se distribuye también por otros canales que no entran en la categoría establecida por la ley**. Así, por ejemplo, mientras que WhatsApp y Twitter son VLOPs y la ley obliga a sus operadores a tomar medidas, otras como Telegram no lo son, pero como muestra nuestra investigación, también son canales relevantes. Es necesario que haya respuestas adecuadas también en dichos canales. Está pendiente en España la habilitación de la CNMC como entidad que deberá vigilar el cumplimiento de la DSA en España.
- Así, es importante que, además de que las plataformas cumplan con las obligaciones respecto de monitorizar y mitigar riesgos como la desinformación en sus entornos, las autoridades electorales, y otros actores de la sociedad civil, hagan una monitorización activa de las distintas plataformas y preparen sus propias respuestas, idealmente contando con la cooperación de estos entes privados, pero si es necesario, incluso de manera independiente.

Respecto a los contenidos de desinformación:

- De acuerdo con lo observado, los principales destinatarios de ataques de desinformación son los actores políticos y los órganos electorales. Está claro que los actores que buscan interferir en los procesos electorales buscan deslegitimar el proceso en general para servir a sus intereses y no se limitan a desacreditar a partidos políticos específicos o a deslegitimar a rivales.

- En consecuencia, y de acuerdo con lo observado, en la mayoría de los casos (101 de 124) el principal objetivo que persiguen los ataques es “distorsionar” el sentido de la realidad. Esto da pistas sobre qué tipo de medidas contra la desinformación pueden ser efectivas: precisamente aquellas que buscan informar sobre el proceso y el sistema, y que puedan contrarrestar cualquier intento de distorsión o deslegitimación. En ese sentido, las medidas previas de información a la sociedad de cómo funciona el proceso electoral son claves. **Si los ciudadanos no conocen o no entienden el sistema, sus actores, sus competencias y facultades, son más vulnerables a los intentos de manipulación para hacerles creer que el proceso está siendo vulnerado y que la elección es ilegítima, lo que finalmente interfiere con su derecho a voto y con su participación en el proceso electoral de manera plena.**
- Lo anterior se corrobora con el análisis de metanarrativas hecho a través de la plataforma Cyberelections. Las metanarrativas más comunes se refieren al voto por correo e intentan hacer creer a la ciudadanía que los resultados se manipulan a través de dicha modalidad de votación. La desinformación en cuanto a la modalidad de votación por correo persigue minar la confianza en el sistema que lo administra y gestiona, cuando en realidad, su objetivo es garantizar que más ciudadanos puedan ejercer su derecho.
- Las narrativas que hacen sospechar de diversas etapas del proceso y de actores legítimos (como proveedores) que participan en él también fueron comunes. En ese sentido, es importante que autoridades y proveedores sean transparentes sobre su papel en el proceso, qué tipo de servicio se presta y para qué sirve. En definitiva, es esencial que la ciudadanía esté enterada de qué funciones pueden y deben cumplir estos proveedores y -sobre todo- qué funciones están fuera de sus competencias. Por ejemplo, en el caso español es importante aclarar el rol de la empresa INDRA, que se limita solamente a proveer de una solución tecnológica para unificar y diseminar los resultados provisionales de la elección cuyo origen es de hecho la autoridad electoral, la única encargada del conteo de los votos.
- También fueron comunes las narrativas que culpan al partido en el gobierno de turno como causante de la manipulación del voto y el fraude electoral. Esto no solo es consecuente con los intentos de manipulación antes descritos, sino que también refleja la “importación” de este tipo de narrativas de contextos electorales distintos (e.g. las elecciones de EE.UU. de 2020 donde se alegó falsamente que el gobierno de turno manipuló el resultado de las elecciones). Esto apunta a que las autoridades y otras organizaciones que colaboran en la lucha contra la desinformación deben estar atentos a las narrativas que se usan en otros contextos electorales. Saber qué ha pasado en otros lugares del mundo con anterioridad puede ser útil para preparar los posibles escenarios y las posibles respuestas en un contexto posterior.
- Finalmente, el análisis también evidenció que, entre las narrativas más comunes está la supuesta evidencia de que los colectivos migrantes o sus países de origen interfieren en los procesos electorales. Esto podría apuntar que existe también una correlación entre las narrativas xenófobas y las narrativas que buscan atacar el proceso electoral.

Sobre las medidas adoptadas:

- Si bien en el estudio se ha observado que la principal medida es la desacreditación, es decir, la constatación de que el bulo electoral es en efecto un bulo, es importante apuntar que la naturaleza del estudio sobre el que versa este reporte, y la naturaleza misma del trabajo de *fact checking* predisponen a que esa sea la acción más observada. Como la base de datos está poblada de ejemplos corroborados por *fact checkers*, y nuestra metodología adaptada utiliza este método de muestreo para poder identificar noticias falsas, es normal que esa sea la medida más observada. No se trata de un hallazgo inesperado.
- El hecho de que solo hayamos podido identificar que la acción tomada fue la “eliminación o restricción del contenido” en un 2,8% de los casos, evidencia tres posibles escenarios:
  - a. El primer escenario es que a pesar del esfuerzo de los *fact checkers* por corregir la desinformación, las plataformas no aprovechan ese trabajo para eliminar o restringir todos los contenidos corroborados como información falsa o distorsionada. Esto puede deberse a que las plataformas prefieren utilizar el trabajo de los *fact checkers* para poner en contexto información posiblemente falsa y dejan en manos del ciudadano ejercer su responsabilidad y decidir por sí mismo en base a la información disponible. Esta reacción no deja de ser positiva en un contexto democrático. También es una manera que tienen las plataformas de evitar la censura desmedida.
  - b. El segundo escenario, y así lo evidencia el que no se haya podido registrar ningún tipo de acción sobre un 27% de los casos, es que entre todos los actores involucrados no hay la suficiente capacidad de atender y corregir todas las instancias de desinformación que suceden. Aunque la información con la que contamos no permite afirmar esto con contundencia (ya que no se trata de un estudio que mida el volumen de la desinformación circulante), de poder probarse, este escenario debería ser motivo de preocupación e indicador de que hace falta mejorar la capacidad de respuesta.
  - c. El tercer escenario es que el bajo número de casos identificados como “contenido eliminado” y el alto número de casos en donde no se tomó ninguna acción es porque nuestra plataforma no nos ha permitido verlo. Esto puede deberse a errores en la carga de los datos o en su identificación (aunque hemos hecho las comprobaciones pertinentes) o a que la información simplemente no es accesible o no está disponible. Es decir, las plataformas o medios de distribución de la desinformación no son suficientemente transparentes a la hora de informar qué tipos de acciones han tomado sobre los contenidos desinformadores, siendo esto indicador de que hacen falta mayores esfuerzos de transparencia y cooperación entre plataformas, autoridades y organizaciones de la sociedad civil que luchan contra la desinformación. Afortunadamente, nueva legislación europea como la DSA, ya incluye mayores obligaciones de transparencia a las plataformas, incluido el mantenimiento de una base de datos sobre

moderación de contenidos que debe rendir sus frutos a mediano y largo plazo. Los datos de estas plataformas de moderación de contenidos serán un futuro objeto de estudio para quienes estudiamos la desinformación.

- Los órganos electorales o los actores políticos han hecho declaraciones de refutación directas sobre contenido desinformativo en un 24,8% de los casos. Esto es positivo, ya que en cuanto los ataques de desinformación apuntan a un sistema y sus procesos, la aclaración con información oficial -señalando las normas y leyes que lo regulan en un lenguaje claro- parecen ser las mejores herramientas para hacer frente al incidente de desinformación en el momento. Aunque también para después, ya que las aclaraciones quedarán disponibles para futuras referencias. Es comprensible, sin embargo, que los órganos de la administración electoral no tengan la capacidad para responder directamente a todos ellos ataques que le implican, aunque siempre se podrá pedir un esfuerzo mayor a las autoridades electorales y a los actores políticos para reaccionar. De la misma forma, se ha de exigir a las plataformas y a la sociedad civil que les ofrezcan toda la ayuda posible para este fin.
- El número de incidencias que llegan efectivamente a las Juntas Electorales son muy pocas, ya que actúan a instancia de parte, y la mayoría no tienen demasiada consistencia o sus emisores no son conocidos.