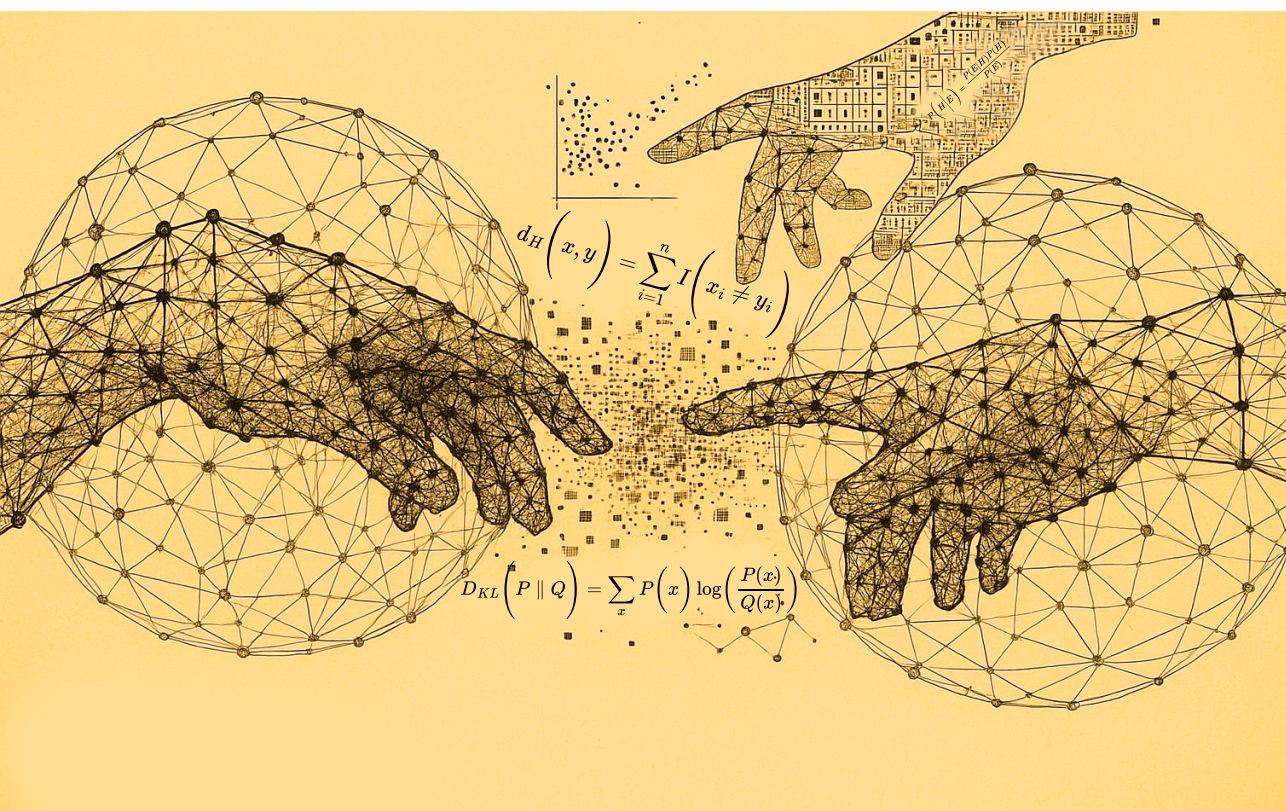


FORO CONTRA LAS CAMPAÑAS DE DESINFORMACIÓN

INICIATIVAS 2025: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LOS EXPERTOS

PARTICIPACIÓN DE TERCEROS EN LAS
CAMPAÑAS ELECTORALES



PARTICIPACIÓN DE TERCEROS EN LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

Todos los expertos participantes en los Grupos de Trabajo, tanto del sector público como del privado, lo son a título personal y no a título institucional. Por lo tanto, sus opiniones y recomendaciones no representan ni comprometen a las instituciones a las que pertenecen.

El resultado de los trabajos es producto de un ejercicio de reflexión colectivo, si bien, no tiene por qué representar la opinión individual de todos los participantes ni de las organizaciones o entidades públicas y privadas representadas, quienes no necesariamente comparten todas las conclusiones o propuestas.

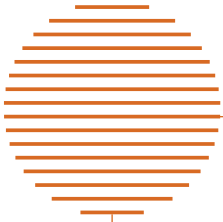
ÍNDICE

PARTICIPACIÓN DE TERCEROS EN LAS CAMPAÑAS ELECTORALES	6
INTRODUCCIÓN	9
DESARROLLO DE LA INICIATIVA	10
CONCLUSIONES	13
RECOMENDACIONES	15





PARTICIPACIÓN DE
TERCEROS EN LAS
CAMPAÑAS ELECTORALES



COORDINADORES

Coordinadores:

Leyre Burguera Ameave

Expertos de la Oficina de Coordinación de Ciberseguridad
(Ministerio del Interior)

Autores y colaboradores:

Expertos del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales



INTRODUCCIÓN

En 2025, la reunión anual del Foro Económico Mundial en Davos, destacó la necesidad de acción colectiva bajo el lema “colaboración para la era inteligente” y situó a la desinformación como el principal riesgo a medio plazo junto a eventos climáticos extremos, conflictos armados y la polarización social.

El contexto actual de incertidumbre ante la disrupción tecnológica plantea importantes desafíos que inciden directamente en nuestras democracias y en los procesos electorales que las facultan.

Es por ello por lo que, desde la perspectiva de quienes participan activamente en las campañas, se haya pretendido reflexionar sobre los retos que las nuevas herramientas y técnicas comunicativas plantean en un contexto de fragmentación geopolítica e incertidumbre global.

La incorporación y protagonismo de los grandes operadores tecnológicos en la comunicación política transnacional y el desarrollo de la inteligencia artificial (IA) invita a reformular el actual escenario jurídico-político, esencialmente analógico, en el que se desarrollan los procesos electorales.

Se debe atender a la efectiva garantía de la igualdad de oportunidades entre los competidores electorales, al pluralismo informativo y a una financiación de campañas transparente donde el ciudadano sea el verdadero protagonista en democracia.

DESARROLLO DE LA INICIATIVA

Desde el Foro contra las campañas de desinformación, se aprobaron en el Pleno, un conjunto de nueve iniciativas y grupos de trabajo para llevar a cabo en el año 2025. Los grupos de trabajo específicos surgen con el objetivo de llevar a cabo el estudio y análisis de temas relacionados con los fines del Foro, de forma que se pueda reflexionar y profundizar sobre los actuales desafíos de la desinformación en el ámbito de la seguridad nacional y de la democracia.

De entre ellos, el grupo de trabajo número 5, coordinado por una representante de la Oficina de Coordinación de Ciberseguridad (Ministerio del Interior) y Leyre Burguera Ameave (Universidad Nacional de Educación a Distancia), propuso el análisis de la participación de “terceros” en las campañas electorales, entendiendo por “terceros” la intervención de terceras personas distintas a las que la normativa establece como competidores electorales y que, por tanto, no quedan sujetas jurídicamente a lo establecido por la ley. Esta circunstancia representa un importante desafío para la garantía de la equidad entre los actores políticos participantes en las competiciones electorales, el acceso a la información veraz de la ciudadanía, la ausencia de injerencias extranjeras en el proceso democrático y la mejora en la confianza de las instituciones democráticas. De ahí que se estimase el interés por abordar una importante y compleja cuestión pendiente de examinar desde distintos enfoques y perspectivas.

Para afrontar este objetivo principal se proyectó la celebración de un grupo de discusión de expertos en la materia a los que previamente se les enviaría la propuesta y las preguntas centrales para organizar el debate.

Precisamente, el grupo de discusión como técnica de investigación cualitativa que permite reunir a un conjunto de expertos para que expresen su opinión, debatan y contesten a preguntas en torno a un tema de interés, se consideró que era el formato más adecuado para la validación de nuestra hipótesis o propuesta.

En la invitación al grupo de discusión se instó a que cada participante pudiera aportar su visión y perspectiva sobre la participación de los distintos competidores electorales y su incidencia en el proceso democrático teniendo en cuenta: las herramientas y técnicas comunicativas, la financiación de las campañas, la injerencia de terceros países o el ordenamiento jurídico, entre otros.

El objetivo principal era profundizar sobre el fenómeno de la desinformación desde la esfera de los sujetos que efectivamente participan en los procesos electorales y que nuestra normativa electoral (artículo 50.5 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General,

en adelante LOREG) no contempla. De ahí que, teniendo en cuenta esta circunstancia, además se atendieran estos otros objetivos:

- Analizar la incidencia de la participación de terceros en la financiación de las campañas y la posible afectación a la igualdad de oportunidades entre los competidores electorales. Las campañas paralelas.
- Identificar los sujetos que intervienen en las campañas con especial atención a las injerencias extranjeras. Afectación por tanto a los resultados electorales y a la democracia. Estudio de casos como: Rumanía, Polonia, etc.
- Determinar las principales herramientas y técnicas comunicativas que quedan fuera de la legislación electoral y explorar su trascendencia en las campañas de desinformación. Profundizar en el estudio de la microsegmentación en redes. La necesaria verificación de contenidos y el protagonismo de los medios de comunicación tradicionales.
- Reflexionar sobre las limitaciones jurídicas a la comunicación electoral. Examinar la delimitación temporal de las campañas y la percepción de la campaña electoral permanente que favorece la participación continuada de terceros en los procesos comunicativos. El papel de las autoridades electorales como garantes del proceso.

El foro de discusión se celebró el 27 de junio de 2025 en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC) y desde la coordinación del grupo de trabajo, se seleccionó a un conjunto de expertos que, por su valiosa e idónea trayectoria profesional y académica vinculada al objeto de la propuesta, responderían a las siguientes preguntas:

1. **Estado de la cuestión:** *¿Es posible determinar los sujetos que participan en las campañas y establecer limitaciones que no supongan restringir la libertad de expresión?*

2. **Problemas y desafíos:**

2.1. *Comunicación y transparencia: ¿Hoy es factible distinguir la información electoral de la publicidad?*

2.2. *Financiación: ¿Incorporaría medidas para el control y el seguimiento de los gastos electorales más allá del periodo y los sujetos legalmente establecidos?, ¿cuáles?*

2.3. *Afectación a los resultados electorales: ¿Los mensajes difundidos por estos sujetos o actores podrían estar influyendo indebidamente en la intención del voto?, ¿existen amenazas sistémicas?*

2.4. Normativa y autoridades electorales: ¿cree suficiente la respuesta normativa actual?, ¿y la actuación de las autoridades electorales?

2.5. Otros: a su juicio, ¿Qué otro/s desafío/s plantearía?

3. **Propuesta/s: ¿Qué medidas implementaría?**

Los participantes del grupo de discusión fueron:

- Jose Félix Sanz Tormo, Oficina de Coordinación de Ciberseguridad, Ministerio del Interior.
- Alejandro González, Departamento de Seguridad Nacional, Presidencia del Gobierno.
- Borja Díaz-Merry, periodista de VerificaRTVE, Radiotelevisión Española.
- Alba Romero Requejo, Jefa de la Unidad de Cooperación Electoral, Subdirección General de Política Interior y Procesos Electorales, Ministerio del Interior.
- Nicolas de Pedro, investigador sénior en el Institute for Statecraft de Londres, experto en injerencia extranjera.
- Yolanda Quintana, Plataforma en Defensa de la Libertad de Información.
- Óscar Sánchez, Catedrático de Derecho Constitucional, Comisión de Venecia.
- Carlos Vidal Prado, Catedrático de Derecho Constitucional en la UNED, miembro de la Junta Electoral Central (JEC).
- Emilio Pajares, Subdirector de Publicaciones y Documentación del CEPC, experto en financiación de partidos políticos.
- Leyre Burguera, profesora de Derecho Constitucional en la UNED, vocal del Foro.

El debate fue muy dinámico y abierto, y gracias a ello se extrajeron las conclusiones y recomendaciones más comunes o interesantes que se expondrán a continuación, sin que ello refleje unanimidad sobre las mismas en los expertos o en el propio grupo de trabajo.

CONCLUSIONES

Durante el debate se reiteró la necesidad de afrontar una reflexión profunda sobre los desafíos que la desinformación representa para la comunicación electoral.

En concreto, se advirtió que:

- La Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) resulta insuficiente para afrontar las dinámicas comunicativas y tecnológicas actuales. Por ello se considera necesario llevar a cabo una revisión legislativa que contemple cómo afrontar el entorno digital, la publicidad en los nuevos medios tecnológicos, así como la posible financiación por parte de terceros.
- Se considera la necesidad de establecer mecanismos específicos de registro y revisión sobre las diferentes actividades en publicidad electoral desarrollada por terceros actores sobre campañas políticas.
- Se debe encontrar un equilibrio entre la prevalencia de la libertad de expresión y la posibilidad de proteger a la ciudadanía de actuaciones de terceros durante los procesos electorales que permita limitar campañas que tienen como fin erosionar dichos procesos y los estados democráticos.
- Se propone reforzar canales de asesoramiento técnico ágil que permitan a la Junta Electoral recibir apoyo experto en materia de ciberseguridad y redes sociales durante los periodos electorales.
- Se subraya que la cooperación interinstitucional y público-privada debe articularse también en el marco de la futura Estrategia Nacional contra la Desinformación.
- Existe un reto de relevancia que no radica en la publicidad política explícita, sino en las campañas orgánicas o no declaradas, impulsadas por *influencers*, organizaciones privadas o redes de voluntarios. Dichas acciones en ocasiones operan en una zona entre libertad de expresión y manipulación informativa, lo que dificulta su detección y respuesta.

- Se manifiesta la necesidad de que se establezcan y se lleven a cabo medidas que fomenten la transparencia digital (transparencia algorítmica, etiquetado de contenidos, trazabilidad de la financiación y origen de los discursos), como es el caso de la ley DSA.
- Se expone la necesidad de potenciar colaboraciones efectivas con las diferentes plataformas tecnológicas, principalmente redes sociales, para contrarrestar el fenómeno de la desinformación, como puede ser a través de supresión de cuentas o etiquetando publicaciones desinformativas durante los procesos electorales.
- Se consideran prioritarias las acciones preventivas y de alfabetización mediática actividades más sostenibles y eficaces frente a otro tipo de actividades, ya que la ciudadanía adquiriría las herramientas necesarias para hacer frente a este fenómeno sin necesidad de estar siempre respaldado por verificadoras y teniendo pensamiento crítico frente a la información de la que se alimenta.
- En el panorama geopolítico actual la desinformación se está empleando como una herramienta estratégica por parte de terceros Estados, usando la manipulación informativa como una vía para alterar los procesos electorales (Caso de Rumanía), desestabilizar las democracias y erosionar la confianza en los organismos públicos.
- A nivel técnico se valora la necesidad de regular las diferentes formas y técnicas de difusión existentes como algoritmos, automatizaciones, empleo de bots o promociones desarrolladas por terceros, para establecer mecanismos de protección adecuados a las circunstancias.

RECOMENDACIONES

- Promover la reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG), especialmente en lo relativo a los sujetos que pueden participar en las campañas electorales y a la propia noción de campaña electoral (artículo 50).
- Reforzar jurídica y materialmente a la Junta Electoral Central, revisando y actualizando los instrumentos normativos de que dispone para afrontar el desafío de la desinformación.
- Fomentar la alfabetización mediática y la concienciación de la ciudadanía respecto a las amenazas y el impacto de la desinformación en su consumo informativo habitual.
- Impulsar el fortalecimiento de las garantías constitucionales de los profesionales de la información, destacando su papel esencial para la consecución de un acceso a la información veraz.
- Potenciar la colaboración entre las diferentes plataformas tecnológicas y las instituciones para arbitrar mecanismos de respuesta eficaces para la lucha contra la desinformación.
- Promover una cultura de la transparencia a la hora de afrontar la regulación de la comunicación electoral.

