

I. ESTUDIOS

DESINFORMACIÓN, FRAUDE Y REPETICIÓN ELECTORAL

ARTEMI RALLO LOMBARTE

SUMARIO

I.- INTRODUCCIÓN. II.- EL IMPACTO DE LA DESINFORMACIÓN EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE RUMANÍA. A) LA ANULACIÓN DE LA PRIMERA VUELTA ELECTORAL POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. B) LA INVALIDACIÓN DEL CANDIDATO ULTRADERECHISTA Y REPETICIÓN ELECTORAL. III.- ANULACIÓN Y REPETICIÓN ELECTORAL EN EL CONSEJO DE EUROPA (COMISIÓN DE VENECIA). A) LA COMPETENCIA ANULATORIA ELECTORAL DE LOS TRIBUNALES CONSTITUCIONALES SEGÚN EL *CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA ELECTORAL* (2008) Y EL *INFORME 913/2018 SOBRE RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS ELECTORALES* (2020). B) EL *INFORME 1218/2024 URGENTE SOBRE CANCELACIÓN DE RESULTADOS ELECTORALES POR LOS TRIBUNALES CONSTITUCIONALES* (2025). 1) EL AMPLIO PODER JUDICIAL Y LA AUSENCIA DE LEGISLACIÓN NACIONAL DETALLADA. 2) LA ANULACIÓN ELECTORAL COMO *ULTIMA RATIO*. 3) LA AFECTACIÓN DEL RESULTADO ELECTORAL COMO CONDICIÓN BÁSICA: CRITERIOS. 4) RELEVANCIA Y TIPOLOGÍA TRADICIONAL DE IRREGULARIDADES ELECTORALES “CUANTIFICABLES”. IV.- LA COMISIÓN DE VENECIA Y LA DESINFORMACIÓN COMO CAUSA DE ADULTERACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL: EVOLUCIÓN. A) EL *INFORME 925/2018 SOBRE TECNOLOGÍAS DIGITALES Y ELECCIONES* (2019). B) EL *INFORME 974/2019 SOBRE PRINCIPIOS PARA UN USO DE LAS TECNOLOGÍAS DIGITALES RESPETUOSO CON LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LOS PROCESOS ELECTORALES* (2020). C) LA DECLARACIÓN INTERPRETATIVA DEL *CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA ELECTORAL, TECNOLOGÍAS DIGITALES E INTELIGENCIA ARTIFICIAL* (2024). D) LA DESINFORMACIÓN COMO IRREGULARIDAD INVALIDANTE DEL RESULTADO ELECTORAL EN EL *INFORME 128/2024: UNA DOCTRINA PRUDENTEMENTE CONSERVADORA*. V.- LA LUCHA CONTRA LA DESINFORMACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA. VI.- LA DESINFORMACIÓN COMO AMENAZA DE LAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÁNEAS (OSCE). VII.- CONCLUSIONES.

DESINFORMACIÓN, FRAUDE Y REPETICIÓN ELECTORAL

ARTEMI RALLO LOMBARTE¹

Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad Jaume I de Castellón

I. INTRODUCCIÓN

La desinformación constituye una amenaza real para las democracias contemporáneas en la medida en que, sin una opinión pública formada y expresada libremente, no existe democracia². La alteración fraudulenta de un proceso electoral puede tener su causa no solo en irregularidades procedimentales que alteren cuantitativamente los resultados sino, también, en una manipulación de la opinión pública que alcance a poner en cuestión la integridad del proceso electoral. El régimen político democrático se sustenta en un ejercicio individual y colectivo del derecho a expresar y recibir información que garantice la formación libre de la opinión pública y con ello la pureza material del proceso electoral.

El término desinformación³ —y los que se le han venido solapando⁴— empezó a adquirir transcendencia político-constitucional con motivo de la celebración del

¹ Catedrático de Derecho Constitucional. Universitat Jaume I. Facultad de Ciencias Jurídicas y Económicas. Campus Riu Sec. 12071. Castellón. Email: rallo@uji.es ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7164-7018>. El autor es miembro de la Asamblea Parlamentaria de la OSCE y, en tal condición, ha participado durante los últimos años como observador electoral en numerosos comicios parlamentarios y presidenciales celebrados en Estados europeos y centro asiáticos integrantes de esta Organización.

² Como bien afirma C. Pauner Chulvi, “el peligro de las noticias falsas es que crean una sociedad que no es capaz de ponerse de acuerdo sobre hechos básicos lo que impide construir una democracia funcional” (“Noticias falsas y libertad de expresión e información. El control de los contenidos informativos en la Red”. *Teoría y Realidad Constitucional*, 41, 2018, 297-318).

³ Un interesante enfoque sobre cómo abordar esta problemática en Serra Cristóbal, R. (2023). “Noticias falsas y derecho a recibir información veraz. Dónde se fundamenta la posibilidad de controlar la desinformación y cómo hacerlo”. *Revista de Derecho Político*, 116, 13-46.

⁴ Por ejemplo, R. Rubio Núñez advierte, por ejemplo, que “las ‘fake news’ no parecen más que el fenómeno más visible, la punta del iceberg, de este fenómeno informativo que algunos han denominado posverdad” (Rubio Núñez, R. (2018). “Los efectos de la posverdad en la democracia”. *Revista de Derecho Político*. 103, 195).

referéndum sobre la pertenencia del Reino Unido a la Unión Europea el 23 de junio de 2016 al constatarse la influencia de potencias extranjeras y preeminentes intereses privados a través de redes sociales y medios de comunicación sensacionalistas e, incluso, la financiación de medios que propagaban la desinformación. En paralelo, las elecciones estadounidenses de 2016 (Clinton *vs.* Trump) fueron otro escenario en el que emergieron las estrategias de desinformación consistentes tanto en influencias extranjeras como en la obtención de datos personales de redes sociales para optimizar la manipulación a través de la segmentación de la publicidad política (Cambridge Analytica/Facebook).

La última década⁵ ha conocido múltiples ámbitos en los que la desinformación ha adquirido una dimensión social y política notable⁶ (pandemia de la Covid-19⁷, invasión de Ucrania por Rusia, agresión israelí contra Gaza, catástrofes naturales, discurso político ultraderechista⁸, etc.⁹) pero, hasta fecha reciente, no parecía haberse confirmado un impacto electoral relevante. Las democracias europeas llevan un lustro reaccionando a través de múltiples iniciativas contra los efectos electorales de la desinformación, pero sin haber confirmado un riesgo concreto y efectivo como el acontecido en Rumanía con motivo de las elecciones presidenciales celebradas en 2024.

El 6 de diciembre de 2024 se produjo un salto cualitativo en la escalada de los riesgos electorales y constitucionales a los que aboca la desinformación: el Tribunal Constitucional de Rumanía anuló la primera vuelta de sus elecciones presidenciales por entender que la libertad del sufragio se había visto vulnerada por la desinformación que sufrió el electorado a causa de una campaña electoral en la que Calin Georgescu, candidato ultranacionalista que venció con el 23 % (2.1 millones) frente a su inmediata competidora Elena Lasconi que obtuvo el 19% (1.7 millones), se había beneficiado de una promoción agresiva basada en el uso indebido de los algoritmos

⁵ Magallón Rosa, R. (2022): “De las *fake news* a la polarización digital. Una década de hibridación de desinformación y propaganda”. *Revista Más Poder Local*, 50: 49-65. <https://doi.org/10.56151/maspoderlocal.12>

⁶ Da cuenta de la amplia dimensión de este fenómeno la obra colectiva coordinada por Dafonte Gómez, A. y Miguel González, M.I. (2023). *El fenómeno de la desinformación: reflexiones, casos y propuestas*. Madrid: Dykinson, 1-677.

⁷ Magallón Rosa, R. (2020): *Desinformación y pandemia. La nueva realidad*. Madrid: Ediciones: Pirámide, 1-152.

⁸ De interés, Tuñón Navarro, J. y Bouzas Blanco, A. (2023). “Extrema derecha europea en Twitter. Análisis de la estrategia digital comunicativa de Vox y Lega durante las elecciones europeas de 2014 y 2019”, *Revista Mediterránea de Comunicación/Mediterranean Journal of Communication*, 14-1, 241-262. <https://www.doi.org/10.14198/MEDCOM.23334>.

⁹ Un buen ejemplo de la generalización del fenómeno de la desinformación lo encontramos en Ruiz Incertis, R., Sánchez del Vas, R. y Tuñón Navarro, J. (2024). “Análisis comparado de la desinformación difundida en Europa sobre la muerte de la reina Isabel II”. *Revista de Comunicación*, 23-1, 507-534 (https://www.uc3m.es/uc3m/media/uc3m/doc/archivo/doc_paper-reina-isabel-ii/23-3426.pdf).

de las redes sociales y, en particular, de TikTok —“donde se crearon más de 25.000 cuentas falsas”¹⁰—.

Por primera vez en la historia, los comicios generales de un Estado de la Unión Europea eran anulados —y requerida la repetición electoral¹¹— por causas ajenas a irregularidades procedimentales relevantes¹² para los resultados y sustentadas en una quiebra de la credibilidad del sistema democrático en lo que resulta nuclear y esencial: la libre formación de la opinión pública electoral. Y, por primera vez, también, tal manipulación electoral de la opinión pública tenía lugar en Internet alterando las condiciones técnicas de los algoritmos de las redes sociales —que ya había tenido su antecedente en la obtención de datos personales¹³ sobre las preferencias de sus usuarios para dirigirles propaganda electoral segmentada en favor de unas candidaturas o contra otras¹⁴—.

Este trabajo toma como punto de partida la referida Sentencia del Tribunal Constitucional rumano para enjuiciarla conforme a los criterios diseñados por el Consejo

¹⁰ Rubio Núñez, R. (2025). *Escrutinio. Boletín de novedades electorales y de participación*, 4, p. 36. Este autor añade que “se financió a *influencers*, cuyos mensajes se amplificaban con la actuación de bots y granjas de trolls coordinados. Además, durante la semana previa a la elección, las páginas oficiales relacionadas con el censo y la elección sufrieron un aumento progresivo de ciberataques masivos. Según los documentos revelados, la mayoría de estas actuaciones estaban financiadas y coordinadas desde fuera del país, por medio de canales de Telegram y Discord, para tratar de eludir el control de las autoridades” (p. 36).

¹¹ De la trascendencia de la extraordinaria decisión de repetir las elecciones da cuenta el exigente tratamiento otorgado a tal posibilidad por el art. 54.5 de la Constitución de Noruega tras su reforma en 2022: “En caso de que se produzca un hecho extraordinario que impida votar a una parte significativa del electorado, el Storting (Parlamento) en ejercicio, con el voto de dos tercios de sus miembros, podrá decidir la celebración de nuevas elecciones. La decisión de celebrar nuevas elecciones solo podrá adoptarse en la medida necesaria para garantizar que el electorado tenga la posibilidad de votar. Los miembros electos del Storting permanecerán en sus cargos hasta la aprobación definitiva de las nuevas elecciones”.

¹² Otros ejemplos de anulación de resultados electorales en fechas no muy lejanas los encontramos en Austria y Ucrania. En mayo de 2016, el Tribunal Constitucional de Austria anuló los resultados de la segunda vuelta presidencial entre Alexander Van der Bellen y Norbert Hofer por entender que se había violado el principio de las elecciones libres a causa de irregularidades en el recuento de los votos por correo aunque sin que existieran pruebas de voluntad de fraude. El Tribunal Supremo de Ucrania anuló los resultados de la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2004, en la que Viktor Yanukovich había sido declarado vencedor, al estimar probada la existencia de fraude electoral generalizado confirmándose en una nueva segunda vuelta la victoria de Viktor Yushchenko.

¹³ Algunas interesantes propuestas recientes sobre la posibilidad de modificar el art. 22 del Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea en López Ulla, J.M. (2024). “Garantías adecuadas para proteger la democracia frente al uso fraudulento de los datos personales”. *Revista Española de la Transparencia*, 19, 71-93.

¹⁴ De indispensable consulta, Sánchez Muñoz, Ó. (2020). *La regulación de las campañas electorales en la era digital. Desinformación y microsegmentación en las redes sociales con fines electorales*. Madrid: CEPC, 1-347. También, Hernández Peña J.C. 2022. “Campañas electorales, *big data* y perfilado ideológico. Aproximación a su problemática desde el derecho fundamental a la protección de datos”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 124: 41-73; Arenas Ramiro, M. 2019. “Partidos políticos, opiniones políticas e Internet”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 44: 341-372; García Sanz, R.M. 2019. “Tratamiento de datos personales de las opiniones políticas en el marco electoral: Todo en interés público”. *Revista de Estudios Políticos*, 183: 129-159.

de Europa (muy en particular, la CdV), Unión Europea¹⁵ y OSCE. Se pretende analizar el crítico momento que viven las democracias contemporáneas amenazadas por la desinformación¹⁶ —riesgo notablemente incrementado con el uso generalizado de la inteligencia artificial en el ámbito electoral¹⁷— y estudiar las estrategias existentes para combatir la desinformación¹⁸ y su alcance en el proceso electoral. En particular, se evaluará en qué medida las campañas de desinformación¹⁹ pueden impactar en los resultados, adquirir relevancia electoral y, como consecuencia, comportar su anulación y, en su caso, repetición electoral.

II. EL IMPACTO DE LA DESINFORMACIÓN EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE RUMANÍA

A) *La anulación de la primera vuelta electoral por el Tribunal Constitucional*

El 24 de noviembre de 2024 se celebró la primera vuelta de las elecciones presidenciales en Rumanía estando prevista la segunda vuelta el 8 de diciembre. Sin embargo, el 27 de noviembre, dos candidatos presentaron ante el Tribunal Constitucional sendas solicitudes de anulación de los resultados dictaminando el TC el 28 de noviembre que debía celebrarse un recuento de todos los votos emitidos en la primera vuelta para, finalmente, confirmar el 2 de diciembre los resultados.

No obstante, el TC tuvo acceso el 4 de diciembre a información desclasificada de los servicios de inteligencia de Rumanía que le llevó a dictar la Sentencia núm. 32, de 6 de diciembre de 2024, anulando todo el proceso de elección del Presidente

¹⁵ Armengol Ferrer, F. (2024). “Desinformación en la Unión Europea: de la guerra híbrida al espacio europeo de libertad de información”. *Democracia y desinformación. Nuevas formas de polarización, discursos de odio y campañas en redes. Respuestas regulatorias de Europa y América Latina*. Serrano Maíllo, I. y Corredoira, L. (eds.). Madrid: Dykinson, 345-360.

¹⁶ Un valioso enfoque global en Serrano Maíllo, I. y Corredoira, L. (eds.) (2024). *Democracia y desinformación. Nuevas formas de polarización, discursos de odio y campañas en redes. Respuestas regulatorias de Europa y América Latina*. Madrid: Dykinson, 1-362.

¹⁷ Sobre la cuestión, de indispensable consulta, Rubio Núñez, R.; Franco Alvim, F. y Andrade Monteiro, V. de, (2024). *Inteligencia artificial y campañas electorales algorítmicas. Disfunciones informativas y amenazas sistémicas de la nueva comunicación política*. Madrid: CEPC, 1-357. En particular, Rubio Núñez, R. (2025). “El uso de la inteligencia artificial en las campañas electorales y sus efectos democráticos”. *Revista de Derecho Político*, 122, 65-102.

¹⁸ Un estudio precursor en Magallón Rosa, R. (2019): *Unfaking News. Cómo combatir la desinformación*. Madrid: Ediciones Pirámide, 1-204.

¹⁹ R. Rubio Núñez afirma que “las estrategias de desinformación inciden no sólo en la capacidad de distribución, sino también en el tiempo de la misma, la sentimentalización de las decisiones políticas, la fragmentación de la opinión pública, la creación de esferas públicas paralelas, y su consiguiente polarización, la ausencia de referencias informativas válidas y la creación de un clima de sospecha general que pone en cuestión el papel de la verdad y pone en peligro la democracia, más allá de los periodos electorales” (Rubio Núñez, R. (2018). “Los efectos de la posverdad en la democracia” ..., 227).

de Rumanía y remitiendo a una decisión gubernamental futura la fijación de nueva fecha para la reanudación del nuevo calendario electoral.

Tan extraordinaria decisión jurisdiccional se amparó en la competencia reconocida al TC para vigilar el procedimiento para la elección del Presidente de Rumanía y confirmar los resultados electorales en virtud de la Constitución rumana y de la Leyes 47/1992 y 370/2004 para la elección del Presidente de Rumanía. En concreto, el art. 146 f) de la Constitución afirma que el TC “vela por el cumplimiento del procedimiento para la elección del Presidente”.

El TC anuló la primera vuelta partiendo de la información aportada por los Servicios de Inteligencia (“Notas informativas” del Ministerio del Interior —Dirección General de Protección Interna, del Servicio de Inteligencia Exterior, del Servicio de Inteligencia Rumano y del Servicio Especial de Telecomunicaciones) referida tanto a injerencias extranjeras²⁰ (Rusia)²¹ como a irregularidades del proceso electoral que le llevaron a concluir que el proceso electoral “estuvo viciado en todo su desarrollo y en todas las etapas por múltiples irregularidades y violaciones de la legislación electoral que distorsionaron el carácter libre y justo del voto expresado por los ciudadanos y la igualdad de oportunidades de los competidores electorales, afectando al carácter transparente y justo de la campaña electoral e ignorando las normas legales relativas a la financiación de la campaña electoral” (p. 5)²².

²⁰ “La injerencia rusa en Rumanía obliga a anular por primera vez unas elecciones en la UE” (<https://www.elmundo.es/internacional/2024/12/06/67530143e4d4d81a548b45d2.html>).

²¹ Con anterioridad, ya se había denunciado la injerencia de Rusia en otros relevantes comicios como las elecciones presidenciales de Moldavia celebradas en 4 de noviembre de 2024 (<https://es.euronews.com/my-europe/2024/11/04/la-presidenta-de-moldavia-denuncia-injerencias-rusas-en-las-elecciones-a-la-presidencia>) y las elecciones parlamentarias de 26 de octubre de 2024 de Georgia (<https://es.euronews.com/2024/10/28/la-presidenta-de-georgia-se-niega-a-reconocer-los-resultados-electorales-y-denuncia-injere>). Así se recoge, también, en las conclusiones preliminares del *Informe emitido por la misión de la Asamblea Parlamentaria de la OSCE de observación de las elecciones presidenciales* de 20 de octubre de 2024: “los candidatos realizaron su campaña libremente en un entorno caracterizado por la preocupación por la interferencia extranjera ilícita y la desinformación activa ... Las autoridades policiales, numerosos actores internacionales y la sociedad civil han declarado que Moldavia es blanco de una “guerra híbrida” en curso, dirigida desde el exterior, que incluye diversas formas de interferencia manipuladora para desestabilizar el país, financiación ilícita de actores políticos, campañas de desinformación y ciberataques”. También las elecciones celebradas en Georgia el 26 de octubre de 2024 evidenciaron tensiones por posibles interferencias (*Informe emitido por la misión de la Asamblea Parlamentaria de la OSCE de observación de las elecciones parlamentarias*). Además, “Rusia empleó tácticas de desinformación, compra de votos, manipulación digital y movilización ilegal de votantes, financiadas con \$200 millones mediante canales tradicionales y modernos (criptomonedas). Además, organizó protestas, saboté infraestructuras y explotó vulnerabilidades sociales y judiciales” (Sánchez Muñoz, O. (2025). *Escrutinio. Boletín de novedades electorales y de participación*, 4, p. 31).

²² Como bien advierte R. Rubio Núñez, la anulación de unas elecciones constituye una “decisión extraordinaria y extrema” en supuestos expresamente previstos en la ley, vinculados a la votación, inelegibilidad, ausencia de garantías, coacciones, y sustentada en irregularidades graves, dolosas y determinantes para el resultado de la elección, primando en caso de duda la validez de la elección (Rubio Núñez, R. (2025). *Escrutinio. Boletín de novedades electorales y de participación*, 4, p. 36).

El TC —inspirándose en la Declaración interpretativa del *Código de Buenas Prácticas en materia electoral sobre tecnologías digitales e inteligencia artificial* (CDL-AD(2024)044) aprobada en diciembre de 2024 por la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia - Consejo de Europa) y en el Reglamento (UE) 2024/900 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de marzo de 2024, *relativo a la transparencia y la segmentación de la publicidad política*— evaluó genéricamente²³ las críticas contenidas en las «notas informativas» de los servicios de inteligencia y la distorsión de la igualdad de oportunidades provocada por el uso no transparente de las tecnologías digitales y de la inteligencia artificial en la campaña electoral —así como la financiación ilícita a través de fuentes en línea no declaradas— para inferir: a) el derecho de los electores a obtener información precisa sobre los candidatos y el proceso electoral de todas las fuentes, incluso en línea, así como su protección contra la influencia indebida, a través de actos/hechos ilegales y desproporcionados, en el comportamiento electoral; b) y la calificación de la publicidad política como “vector de desinformación, especialmente cuando no revele su carácter político, proceda de patrocinadores situados fuera de la Unión o sea objeto de técnicas de segmentación de un público objetivo o de distribución de material publicitario” (p. 13).

La conclusión del TC resulta inequívoca al determinar que la anulación electoral traía causa de una incontestable vulneración de principios electorales esenciales de la democracia: la *libertad de voto*²⁴ —el Tribunal alude tanto a la evidencia de la manipulación del voto implícita en el hecho de que los materiales electorales que promocionaban a un candidato no llevaban los signos específicos de la publicidad electoral exigidos por la legislación vigente como al trato preferencial de que se benefició tal candidato en las plataformas de redes sociales—; la *igualdad de oportunidades*²⁵ —el TC advierte de la relevancia de la limitación del gasto en publicidad electoral para garantizar dicha igualdad de oportunidades (incluyéndose en dicho concepto el uso

²³ Tras poner en valor los principios esenciales de las elecciones democráticas conforme al “espíritu de las tradiciones democráticas del pueblo rumano y de los ideales de la Revolución de diciembre de 1989” (p. 8), el TC enfatizó: a) la responsabilidad y obligación del Estado de asegurar un “proceso electoral transparente” (p. 9) para garantizar la integridad e imparcialidad de las elecciones como premisa de una auténtica democracia constitucional; b) la responsabilidad positiva del Estado de “impedir cualquier injerencia injustificada en el proceso electoral” (p. 10); c) el deber de neutralidad del Estado y la obligación de “reforzar la resiliencia de los votantes sensibilizando al electorado sobre el uso de las tecnologías digitales en las elecciones” (p. 10). El Tribunal atribuyó al Estado la obligación de “enfrentar los desafíos y riesgos generados por las campañas de desinformación” (p. 10) que pudieran afectar la integridad de los procesos electorales.

²⁴ “... el carácter libre del voto se vio vulnerado por cuanto se desinformó a los votantes mediante una campaña electoral en la que uno de los candidatos se benefició de una promoción agresiva, eludiendo la legislación electoral y haciendo un uso indebido de los algoritmos de las plataformas de redes sociales...” (p. 14).

²⁵ El TC concluye que las irregularidades en la campaña electoral crearon una desigualdad manifiesta entre “el candidato que manipuló las tecnologías digitales” (p. 16) y los demás candidatos de forma que “la exposición significativa de un candidato condujo a la reducción directamente proporcional de la exposición a los medios online de los otros candidatos en el proceso electoral” (p. 16).

de las redes sociales, las nuevas tecnologías y los sistemas de inteligencia artificial) —; la *transparencia*²⁶ —que adquiere relevancia especial en los procesos electorales contemporáneos en relación con el uso de las tecnologías digitales y la inteligencia artificial—; *financiación lícita y transparente*²⁷ —una financiación de las actividades en línea transparente requiere que la publicidad electoral en línea siempre esté identificada quedando las redes sociales obligadas a divulgar información sobre la publicidad política y los patrocinadores electorales—.

En definitiva, el TC anuló las elecciones ejerciendo un control constitucional del proceso electoral dirigido a “restablecer la confianza de los ciudadanos en la legitimidad democrática de los poderes públicos” y en la legalidad y equidad de las elecciones y a proteger los derechos electorales de los ciudadanos como fundamento del orden constitucional democrático y del Estado de Derecho²⁸.

Georgescu apeló al Tribunal Europeo de Derechos Humanos solicitando la suspensión de la decisión del TC y la reanudación del proceso electoral el cual resolvió el 21 de enero de 2025, por unanimidad, no dictar medida cautelar alguna por quedar fuera del ámbito de aplicación de la Regla 39 sobre medidas cautelares del Reglamento del TEDH.

B) La invalidación del candidato ultraderechista y repetición electoral

El 9 de marzo de 2025 la Oficina Electoral Central de Rumanía rechazó (por 10 votos favorables contra 4 negativos) la candidatura de Georgescu para las elecciones presidenciales que debían repetirse y celebrarse el 4 y 18 de mayo de 2025 considerando que sus acciones y declaraciones contravenían los valores exigidos por el cargo presidencial, que su declaración de bienes presentaba incongruencias comparada con la de las anteriores elecciones y que, además, no cumplía los requisitos legales para ser candidato a causa de la ausencia de su preceptiva firma en los anexos de la documentación requerida sobre financiación de la campaña electoral.

²⁶ “Tanto los candidatos o competidores electorales como los partidos políticos, simpatizantes o sus simpatizantes, deben ser transparentes evitando inducir a error sobre la identidad y la calidad del candidato o los procedimientos de votación ...corresponde a las autoridades públicas competentes, de acuerdo con la ley, verificar, determinar y, en su caso, sancionar tales conductas” (p. 16).

²⁷ La infracción de la legislación electoral sobre financiación de la campaña para las elecciones presidenciales resultaba evidente al comparar las declaraciones presentadas a la Autoridad Electoral por uno de los candidatos sobre su presupuesto de campaña con los datos presentados en las “Notas Informativas” de los Servicios de Inteligencia revelándose una evidente incongruencia entre la magnitud de la campaña llevada a cabo y la falta de reconocimiento por el candidato de los gastos en que incurrió.

²⁸ De hecho, el 16 de enero de 2025, con el objetivo de “prevenir y evitar disfunciones en el proceso electoral”, el Gobierno de Rumanía emitió una ordenanza de emergencia sobre transparencia de la publicidad política digital estableciendo la obligación de todos los actores políticos de identificar toda la publicidad política en plataformas digitales, la identidad de los patrocinadores y el gasto contemplándose sanciones en caso de incumplimiento (*Romania. Repeat presidential election. 4 May 2025. ODIHR Pre-election Report. 3-5 March 2025*).

A finales de febrero de 2025, la Fiscalía rumana acusó a Georgescu de seis delitos relacionados con acciones contra el orden constitucional, la creación de organización fascista y antisemita, falsedad patrimonial y financiación electoral ilícita²⁹. El 11 de marzo de 2025 el TC confirmó la resolución de la Oficina Electoral Central apeando, definitivamente, al candidato ultraderechista Georgescu de la carrera presidencial.

El 4 de mayo de 2025 se celebró, de nuevo, la primera vuelta de las elecciones presidenciales en la que resultó vencedor el líder ultraderechista George Simion (41%) apadrinado por Georgescu. El segundo puesto correspondió al independiente Nicușor Dan (alcalde de Bucarest) con un 21% —ligeramente por delante del candidato gubernamental pro europeo, Crin Antonescu (20,51%)—. Curiosamente, Elena Lasconi, en segunda posición en la primera vuelta anulada de noviembre, obtuvo apenas el 2,67%. La victoria de Simion se extendió a 36 de los 47 distritos electorales de Rumania y al 61% del voto de emigrantes del exterior³⁰.

La observación electoral de la OSCE ³¹ constató que la anulación de la anterior primera vuelta provocó “críticas de todo el espectro político por falta de información suficiente sobre la naturaleza e impacto de las irregularidades y de base jurídica” y concluyó que esta primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2025 se caracterizó “por el uso generalizado de comportamientos inadecuados de los candidatos en línea” y por “la falta de información sobre la gestión de las infracciones denunciadas que desalentó la participación cívica y condujo a la autocensura”³² (p. 2). En concreto, se advirtieron comportamientos inadecuados³³ en la utilización de redes sociales y anuncios publicitarios. Las plataformas de Internet adoptaron medidas derivadas de la Directiva de Servicios Digitales para contrarrestar estos comportamientos inadecuados que resultaron insuficientes y faltas de transparencia. Se identificaron y denunciaron más de 450 cuentas por problemas de desinformación pero “las

²⁹ <https://www.rtve.es/noticias/20250309/autoridad-electoral-rumania-rechaza-candidatura-presidencial-georgescu/16483600.shtml>.

³⁰ “El ultra George Simion gana la primera vuelta de las elecciones presidenciales en Rumania”, *El País*, 4 de mayo de 2025.

³¹ *Statement of Preliminary Findings and Conclusions. International Election Observation Mission, Romania, Repeat Presidential Election, 4 May 2025.*

³² Antes del inicio oficial de la campaña electoral, el Consejo Nacional Audiovisual (CNA) atendió denuncias sobre contenido audiovisual en línea y publicaciones de particulares en redes sociales pero algunas órdenes de retirada de contenidos fueron criticadas por organizaciones defensoras de la libertad de prensa por infringirla. El 26 de marzo se estableció un Grupo de Trabajo interinstitucional para Campañas en Línea para atender quejas ciudadanas o de representantes de partidos políticos.

³³ Entre ellos, el Informe hace referencia a intentos de influir en la visibilidad de posts y el uso de bots o granjas de trolls y de material generado por inteligencia artificial para amplificar o suprimir contenido de candidatos. El Ministerio de Defensa, varias organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación también constataron actos de desinformación en el ámbito digital desde el extranjero y vinculados a mensajes de campañas electorales.

eliminaciones de contenido por las plataformas no siempre se realizaron con prontitud y el material republicado o reeditado a menudo permaneció accesible”³⁴ (p. 3).

Finalmente, entre nuevas denuncias de injerencias extranjeras³⁵, el 18 de mayo de 2025 se celebró la segunda vuelta de la elección presidencial con el sorpresivo pero incontestable triunfo del aspirante independiente, pro europeo y alcalde de Bucarest, Nicusor Dan (54%), frente al líder ultraderechista y pro ruso George Simion (46%)³⁶.

III. ANULACIÓN Y REPETICIÓN ELECTORAL EN EL CONSEJO DE EUROPA (COMISIÓN DE VENECIA)

A) *La competencia anulatoria electoral de los tribunales constitucionales según el Código de Buenas Prácticas en materia electoral* (2008) y *el Informe 913/2018 sobre resolución de controversias electorales* (2020)³⁷

La anulación de resultados electorales tiene pleno amparo en el *Código de buenas prácticas en materia electoral* adoptado por la Comisión de Venecia³⁸ (CdV) en 2002 donde se condensan los principios fundamentales de unas elecciones democráticas. En concreto, el apartado 3.3 del Código establece, como condición básica, la exigencia de un “sistema de recurso efectivo” en el que “el órgano de recurso debe estar facultado para anular las elecciones en las que las irregularidades puedan haber afectado al resultado. Debe ser posible anular la totalidad de las elecciones o simplemente los resultados de una circunscripción o de una mesa electoral. En caso de anulación, se convocarán nuevas elecciones en la zona de que se trate”³⁹. El apartado 101 del *Informe Explicativo* pone como ejemplo de “irregularidades que afecten al resultado” la influencia en el reparto de escaños y, al tiempo, advierte sobre la necesidad de limitar el alcance de la anulación de forma que no afecte a la totalidad del país o de una circunscripción existiendo la posibilidad de que solo alcance a una única mesa electoral.

Desde una perspectiva comparada, la garantía del proceso electoral y la posibilidad de anular las elecciones no es una competencia exclusiva de los tribunales constitucionales ya que existe una variedad de modelos en el marco del Consejo de

³⁴ Hasta el día de las elecciones se habían publicado 1.479 decisiones sobre quejas relacionadas con campañas en línea, en su mayoría presentadas por particulares, con 744 decisiones de eliminación de contenidos en 5.188 publicaciones. Las decisiones no se publicaron en un formato fácilmente accesible y coherente lo que afectó a la transparencia. Se ordenó la eliminación de más de 750 publicaciones de personas individuales que no siempre ocupaban cargos electos u otras funciones públicas.

³⁵ “La sombra de la injerencia rusa vuelve a las elecciones de Rumanía: el Gobierno denuncia interferencias”, *lasexta.com*, 19-5-2015.

³⁶ “Rumania: Nicusor Dan sorprende al vencer al pro ruso George Simion en unas tensas elecciones”, *france24.com*, 19-5-2025.

³⁷ CDL-AD(2020)025

³⁸ Venice Commission, CDL-AD (2002)023rev2-cor

³⁹ CDL-AD(2002)023rev2-cor, Guideline II.3.3.e

Europa. El *Informe 913/2018 sobre resolución de controversias electorales*⁴⁰ (apartados 127 a 132), aprobado por la CdV el 8 de octubre de 2020, reiterará —como antes lo hicieron sendos Informes de 2009 y 2012— que la legislación nacional debe otorgar a los órganos de recurso la facultad de anular elecciones, parcial o totalmente. Ahora bien, este Informe incide particularmente en la causa o “criterio central” para la cancelación de elecciones reconocido por los estándares internacionales: “si las irregularidades pueden haber afectado el resultado de la votación”. Quedan excluidas de la anulación las irregularidades menores porque “podría hacer al proceso electoral más vulnerable o generaría desconfianza en los recursos judiciales o conduciría a un menor interés en ciclos de elecciones repetidas y posiblemente a una menor participación”. La CdV advierte de la desconfianza, desinterés y abstención que puedan generar repeticiones electorales por conflictos de poca enjundia o no trascendentes para los resultados finales. Llega a afirmarse que dicha decisión solo debería concretarse en “circunstancias extraordinarias” con evidencia de “ilegalidad, deshonestidad, injusticia, fraude u otra conducta indebida y donde dicha conducta indebida haya distorsionado los resultados electorales”; debiendo servir como elemento disuasorio para futuras conductas indebidas.

Resulta llamativa —y razonable— la apelación que hace la CdV al rol diferente entre el “juez electoral” y el “juez de la legalidad” afirmándose que, en la cancelación de resultados electorales, el papel de los jueces electorales es crucial: “el papel del juez electoral puede diferir del de un *juez de legalidad* al que corresponde sancionar de forma inmediata e inequívoca cualquier deficiencia o acción ilegal”. En otras palabras, la función habitual del juez como boca de la ley, llamado a aplicarla sin mayor discrecionalidad que la que pueda proyectarse en la interpretación de la misma, puede dar paso a la inacción del juez electoral ante infracciones del ordenamiento que no resultan merecedoras de un reproche legal tan gravoso como la anulación de resultados. “Las circunstancias y el impacto son tan importantes como la infracción de los procedimientos legales”, afirma la Comisión de Venecia, para admitir el amplio poder de decisión de los tribunales en la cancelación de elecciones: “decisión que puede ser necesaria en situaciones de distorsión de los resultados electorales”.

En definitiva, hasta la irrupción de la anulación de las elecciones en Rumanía como consecuencia del efecto adulterador de la desinformación, la CdV disponía de una doctrina inequívoca sobre la anulación y repetición electoral: 1) como criterio central, la anulación y repetición solo tendría lugar cuando las irregularidades hubieran afectado al resultado; 2) las irregularidades menores que no afectaren al resultado no comportarían anulación aunque supusieran infracción de la ley electoral; 3) la anulación de resultados solo tendría lugar en circunstancias extraordinarias con una clara evidencia de ilegalidad distorsionante de los resultados; 4) el “juez electoral” gozaría de amplio margen de apreciación al evaluar circunstancias y afectación al resultado electoral.

⁴⁰ CDL-AD (2020) 025

Como puede observarse, la CdV remite a la afectación de los resultados electorales, entendida como influencia en la distribución de escaños, como una causalidad que queda muy lejos, en principio, del impacto que pueda generar la desinformación ya que suelen catalogarse como infracciones invalidantes de los resultados las irregularidades del recuento o los impedimentos en el ejercicio del sufragio que resultaren inequívocamente determinantes de una alteración decisiva de los resultados.

Veremos, a continuación, las reservas de la CdV para calificar la desinformación como fenómeno suficientemente invalidante de los resultados electorales y provocador de una repetición electoral.

B) El Informe 1218/2024 urgente sobre cancelación de resultados electorales por los tribunales constitucionales (2025)

El 27 de enero de 2025 la CdV adoptó un *Informe 1218/2024 urgente sobre la cancelación de resultados electorales por los Tribunales Constitucionales*⁴¹ provocado por la impactante Sentencia núm. 32 del TC rumano, de 6 de diciembre de 2024, que anuló la primera vuelta de las elecciones presidenciales celebradas el 24 de noviembre de 2024. Este Informe enjuició la competencia de los tribunales constitucionales para anular resultados electorales, la naturaleza y alcance de las causas de cancelación de dichos resultados y la trascendencia y retos actuales que comportan la desinformación y las campañas electorales en Internet.

1. El amplio poder judicial y la ausencia de legislación nacional detallada

El Informe 1218/2024 recuerda que la anulación *ex post* de unas elecciones por un TC constituye un acontecimiento significativo en la vida de un Estado democrático por lo que tan amplio poder del juez debe ir acompañado de límites explícitamente recogidos en la ley electoral. No en vano, la CdV, tras constatar que la legislación electoral de la mayoría de los Estados europeos carece de una regulación detallada sobre este poder anulatorio y otorga una amplia discreción al juez para determinar las irregularidades invalidantes, recomienda perfeccionar la legislación sobre la anulación de los resultados electorales. Esta es una preocupación compartida por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y evidenciada en el Caso *Mugemangango vs. Belgium*, 31015, de 10 de julio de 2020⁴².

⁴¹ CDL-PI(2025)001

⁴² El TEDH proclama que “la discrecionalidad del órgano de decisión en materia electoral no puede ser excesiva; debe estar delimitada, con suficiente precisión, por las disposiciones del derecho interno”, “las reglas aplicables deben ser suficientemente seguras y precisas”. En este caso, ni la ley ni el Reglamento del Parlamento valón establecieron un procedimiento para tramitar denuncias por lo que se confirió competencia exclusiva al Parlamento valón para pronunciarse sobre la validez de los

2. La anulación electoral como *ultima ratio*

El Informe 1218/2024 recuerda que la fiabilidad en el sistema político exige que los votantes puedan confiar en que su voto es definitivo por lo que la anulación parcial o total de las elecciones solo se justificaría en circunstancias muy excepcionales. Las irregularidades menores no pueden comportar la sanción anulatoria a riesgo de generar desconfianza o reducir el interés en la repetición y la participación electoral. Sin embargo, el fraude u otras irregularidades a gran escala obligan a prever la posibilidad de anular los resultados electorales y repetir los comicios.

3. La afectación del resultado electoral como condición básica: criterios

Como ya viene advirtiendo la CdV desde la adopción del *Código de Buenas Prácticas en materia electoral* en 2002, el criterio central para la cancelación de elecciones reside en la detección o denuncia de irregularidades que pudieran afectar al resultado de la votación. Así lo ha advertido el TEDH en el Caso 43476/98, *Babenko v. Ukraine*, de 4 de mayo de 1999⁴³ y en el Caso 39424/02, *Kovatch vs. Ukraine*, de 7 de febrero de 2008⁴⁴. Para el TEDH (Caso 48555/10 y 48377/10, *Riza and Others vs. Bulgaria*, de 13 de Octubre de 2015), si se anularan resultados electorales por irregularidades

procesos electorales. El TEDH estimó que la discrecionalidad del Parlamento valón no estaba acotada con suficiente precisión a las disposiciones del derecho interno.

⁴³ La STEDH de 4 de mayo de 1999 (Caso 43476/98, *Babenko v. Ukraine*) califica como manifiestamente infundada una demanda contra un tribunal de distrito que concluyó que determinadas irregularidades no comprometieron el resultado de las elecciones por cuanto el demandante obtuvo 15.669 votos frente a los 27.553 votos de su principal oponente, lo que suponía una diferencia bastante significativa entre los dos candidatos de forma que, aunque no se había garantizado completamente el secreto del voto - dado el gran número de electores y el número insuficiente de mesas electorales-, no se señalaron irregularidades significativas. Así las cosas, la sentencia del tribunal de distrito ni resultaba arbitraria ni constituía una violación del artículo 3 del Protocolo núm. 1 del CEDH.

⁴⁴ La STEDH de 7 de febrero de 2008 (Caso 39424/02, *Kovatch vs. Ukraine*), tras recordar que en casos previos (por ejemplo, Caso 18997/91, *I. Z. contra Grecia*, de 28 de febrero de 1994) las demandas fueron rechazadas ante la ausencia de perjuicios reales sobre los resultados de las elecciones, confirma que la anulación de la votación en cuatro divisiones resultó decisiva para el resultado y la proclamación del electo. La ley electoral de 2001 disponía que el escrutinio en las secciones electorales podría ser declarado nulo basándose en los motivos incluidos en el art. 70 o, alternativamente, en «otras circunstancias» que hicieran imposible el establecimiento de la voluntad de los votantes. En concreto, dicho art. 70 establecía que el escrutinio de la sección podría ser declarado nulo sólo si el número de votos fraudulentos alcanzaba el diez por ciento del total. No existía, sin embargo, disposición legal o jurisprudencia que delimitase los factores que podrían considerarse «otras circunstancias». La falta de claridad y los riesgos potenciales aconsejaban una interpretación cautelosa pero la Comisión Electoral del distrito resolvió que las irregularidades señaladas por los observadores constituían «otras circunstancias» (la emisión de varios votos nulos, la apertura de un colegio electoral cerrado y la recuperación de actas de votación y varias papeletas nulas) suficientes para anular las votaciones en dichas secciones. El TEDH concluyó que la decisión de anular el escrutinio debía considerarse arbitraria y desproporcionada.

menores o meramente formales, estaríamos ante una vulneración del derecho a elecciones libres consagrado en el artículo 3 del Protocolo nº 1 del CEDH⁴⁵.

Ahora bien, determinar una anulación y repetición electoral cuando las irregularidades afecten al resultado requiere de ejercicio hermenéutico a falta de un catálogo de circunstancias invalidantes legalmente establecidas de forma detallada y precisa. Por ello, el *Informe* 1218/2024 de la CdV penetra en el sinuoso territorio de la búsqueda de directrices a partir de unos interrogantes básicos: ¿cómo establecer que las irregularidades afecten al resultado de las elecciones? ¿a quién corresponde la carga de la prueba? ¿cuál es el umbral para concluir que existe un “perjuicio genuino al resultado de las elecciones” que justifique su invalidación? (*Informe* 1218/2024, párrafo 40).

A falta de respuestas por parte de la normativa y práctica internacional o nacional, la CdV aventura algunos elementos a tener en cuenta:

- a) la decisión de anulación debe basarse en “hechos claramente establecidos” que demuestren “irregularidades significativas”;
- b) dichas irregularidades deben “distorsionar los resultados electorales” (por afectar al resultado y atendiendo a la tipología de irregularidades)
- c) “no siempre será posible, ni necesario”, establecer firmemente un efecto real sobre el resultado de las elecciones.

La jurisprudencia europea ha sido mucho más exigente y estricta al exigir una demostración convincente de que los resultados de las elecciones podrían haber sido diferentes de no producirse dichas irregularidades (*Caso* 18997/91, *I. Z. contra Grecia*, de 28 de febrero de 1994 y *Caso* 43476/98, *Babenko v. Ukraine*, de 4 de mayo de 1999). El TEDH estimó que determinadas irregularidades vinculadas al secreto del voto ni resultaban significativas ni comprometían el resultado de las elecciones dada la gran diferencia de votos obtenidos por los candidatos contendientes. No cabe duda alguna de que el estándar impuesto por el TEDH para la anulación y/o repetición electoral pasa por la identificación de irregularidades significativas que afecten inequívocamente al resultado. Esta es una condición necesaria e ineludible.

La CdV mantiene un elevado estándar para anular elecciones —basado en irregularidades que generen dudas genuinas y objetivas sobre la veracidad del resultado electoral— pero alerta de las dificultades para exigir pruebas de la afectación a los resultados electorales (“constituiría un obstáculo demasiado alto”, *Informe* 1218/2024, párrafo 42) por lo que acaba admitiendo que “no siempre será posible, ni necesario”, establecer un efecto real de las irregularidades sobre el resultado de las elecciones.

⁴⁵ La STEDH de 13 de octubre de 2015 (*Caso* 48555/10 y 48377/10, *Riza and Others vs. Bulgaria*) recuerda que el TC búlgaro detectó las siguientes irregularidades formales para justificar la anulación de veintitrés colegios electorales: falta de archivo del acta de votación; ausencia de la primera página del acta de votación; falta de firma del presidente y el secretario; ausencia de actas de uno de los colegios. El TC anuló las elecciones en otros dieciocho colegios por falta de firmas del presidente y el secretario de la comisión por afectar al valor probatorio de las actas. El TEDH concluyó que el TC búlgaro no cumplió con los estándares del TEDH al anular las elecciones en veintidós colegios electorales por motivos puramente formales, sin demostrar que hubieran afectado a los resultados electorales.

4. Relevancia y tipología tradicional de irregularidades electorales “cuantificables”

La espinosa cuestión de la trascendencia de cada irregularidad individual que justifique la anulación lleva a la CdV a subrayar que la invalidación de los resultados electorales puede basarse no solo en una única infracción de la ley sino también en muchas irregularidades menores que, en conjunto, permitan concluir que las elecciones no reflejan correctamente la voluntad de los votantes.

Para la CdV, “importa el impacto en los resultados más que la gravedad de la irregularidad” (Informe 1218/2024, parágrafo 42). Si el TEDH exige un perjuicio real al resultado electoral para invalidarlo y el *Código de buenas prácticas* requiere una limitación del alcance territorial de la anulación, la CdV afirma que las consecuencias de la invalidación de los resultados electorales deben ser “menos dañinas que la aceptación de los resultados electorales” (Informe 1218/2024, parágrafo 45). Para la CdV un ataque híbrido desde el exterior constituiría un supuesto relevante de anulación en tanto dicha interferencia provocaría una importante incertidumbre.

Aunque cualquier infracción de la legislación electoral afecta a derechos fundamentales corresponde a cada Estado definir el elenco de irregularidades con relevancia invalidante. Independientemente del amplio margen jurisdiccional para evaluar la gravedad, el legislador dispone de las siguientes opciones para delimitar irregularidades invalidantes:

- a) Establecer una “cláusula genérica” habilitadora para que la autoridad electoral aprecie las irregularidades significativas que invaliden el resultado.
- b) Elaborar un “listado exhaustivo” de irregularidades acotando la capacidad interpretativa de la autoridad electoral, aportando certeza jurídica, pero excluyendo otras supuestas irregularidades que, con el tiempo, pudieran merecer la consideración de invalidantes del resultado electoral.
- c) Determinar un “listado ejemplificante” de irregularidades no cerrado.
- d) Restringir las irregularidades invalidantes a la legislación electoral.
- e) Ampliar irregularidades invalidantes a otra legislación (audiovisual, financiera).

La ejemplificación de las irregularidades invalidantes ofrece un amplio catálogo explicitado por la CdV en su *Informe 507/2008 sobre la anulación de los resultados electorales*⁴⁶ de 14 de diciembre de 2009:

1. Errores en el censo electoral.
2. Irregularidades en el sufragio pasivo: inscripción ilegal de candidatos; coacciones para retirar candidatura; compra de votos.
3. Infracción de normativa de campaña y sobre financiación electoral: uso ilegal de cargo oficial.
4. Irregularidades en el sufragio activo: denegación del voto; votar sin derecho; retraso relevante del inicio de la jornada electoral; alteración del orden

⁴⁶ CDL-AD(2009)054

- público; ausencia de papeletas; votos múltiples; falta de verificación de identidad; voto familiar.
5. Irregularidades en la mesa electoral: diferencias entre papeletas en urna y número de votantes; apertura no autorizada de paquete sellado de papeletas; irregularidades en voto anticipado, por correo y en urnas móviles; papeletas ni firmadas ni selladas por funcionario competente; asistencia personal innecesaria a votantes; votación tras el cierre de los colegios electorales.
 6. Infracciones en recuento o escrutinio: rechazo incorrecto de votos anticipados; papeletas sin supervisión; personas no autorizadas en el examen de papeletas; examen arbitrario de validez de papeletas; cálculo erróneo de resultados.
 7. Errores en la asignación de escaños.

Esta aproximación “tradicional” al enjuiciamiento de las irregularidades electorales invalidantes identifica la mayoría de ellas con la “cuantificación” de la irregularidad, esto es, la práctica totalidad de estas infracciones son reconducibles a un impacto numérico de los votos afectados y, en consecuencia, resulta viable identificar su impacto en el resultado a través de la asignación de escaños.

Cuando las irregularidades electorales no resultan “cuantificables” planteará muy serias dudas su impacto en el resultado de la votación y adquirirá especial trascendencia su “relevancia” y “alcance” para calificarlas como fraude electoral y deducir el impacto en el resultado para anular y repetir la elección. Estamos ante supuestos como los que siguen:

- a) Infracción de la normativa sobre la “campaña y financiación electoral” —el Informe de 2008 ubicaba estas prácticas en Letonia, República Checa, Rusia, Francia, Países Bajos, Chipre y Hungría—.
- b) “Declaración de inconstitucionalidad” de la legislación electoral y, en consecuencia, anulación y repetición de elecciones celebradas a su amparo.
- c) “Influencia externa, nacional o extranjera”. La CdV, en su Informe 1218/2024, se refiere a la “influencia de organizaciones no gubernamentales, de medios de comunicación —en particular, redes sociales—, especialmente de aquéllos patrocinados y financiados desde el exterior, y de actores estatales y no estatales extranjeros” (Informe 1218/2024, parágrafo 49). Para la CdV la influencia externa, incluso la del extranjero, puede tener los mismos efectos negativos (o incluso mayores) que la influencia interna y, en consecuencia, las mismas consecuencias que el incumplimiento de las normas electorales. El art. 56.3 de la Constitución de Malta menciona explícitamente la “influencia extranjera” como posible motivo de anulación de una elección si se puede suponer razonablemente que ha afectado al resultado de una elección⁴⁷.

⁴⁷ “It shall be the duty of the Electoral Commission to suspend the election, either in all electoral divisions or in any one or more of such divisions, if it has reasonable ground to believe that illegal or corrupt practices or other offences connected with the elections have been committed or there has been *foreign interference* and such practices, offences or interference have so extensively prevailed or have been

En consecuencia, la CdV abre la puerta a considerar como significativa irregularidad invalidante los vicios que afecten a la “formación de la opinión pública electoral” provenientes del interior o exterior a través de medios de comunicación o servicios de Internet (redes sociales), sean promovidos por poderes privados, públicos o países extranjeros. Obviamente, resultará dificultoso demostrar la influencia en los resultados del uso sectario y manipulador de los medios y servicios de Internet dentro y fuera de las fronteras nacionales. Dado que el impacto numérico resulta difícil o imposible de determinar, la CdV destaca la especial importancia de una metodología y un razonamiento transparentes por parte del juez electoral que atienda a las evidencias y pruebas de las irregularidades y a su impacto en los resultados (Informe 1218/2024, párrafo 51). Tanto la CdV (Consejo de Europa) como la Unión Europea ya venían advirtiendo del impacto inaceptable de la desinformación en los procesos electorales durante la última década.

IV. LA COMISIÓN DE VENECIA Y LA DESINFORMACIÓN COMO CAUSA DE ADULTERACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL: EVOLUCIÓN

A) *El Informe 925/2018 sobre tecnologías digitales y elecciones (2019)*

Casi dos décadas atrás, el *Informe 507/2008 sobre la anulación de los resultados electorales* distaba enormemente de incluir la desinformación en Internet entre la casuística de irregularidades anulatorias, aunque la CdV ya advirtió este riesgo sistémico derivado de las nuevas tecnologías en su *Informe 925/2018, sobre tecnologías digitales y elecciones*⁴⁸ de 24 de junio de 2019⁴⁹.

El Informe 925/2018 aborda, por primera vez, un análisis omnicompreensivo del impacto de las tecnologías en el proceso electoral tanto desde el punto de vista organizativo como del respeto a los derechos fundamentales (privacidad, protección de datos personales, etc.) y la legitimidad de los resultados. La CdV advierte que el actual pluralismo informativo viene acompañado de un “desorden informativo (*misinformation, disinformation and malinformation*)” que “puede distorsionar el ecosistema comunicativo hasta el punto de que los votantes pueden verse seriamente obstaculizados en sus decisiones por información engañosa, manipuladora y falsa diseñada para influir en sus votos. Este entorno puede socavar el ejercicio del derecho a elecciones libres y crear riesgos considerables para el funcionamiento de un sistema democrático” (Informe 925/2018, párrafo 144).

of such nature that they may reasonably be expected to affect the result of the election, in all or in any one or more of the electoral divisions”.

⁴⁸ CDL-AD(2019)016

⁴⁹ Este Informe fue aprobado a iniciativa de José Luis Vargas Valdez, tomando como referencia su *Estudio sobre el papel de las redes sociales e internet en el desarrollo democrático* y actuando como ponentes Herdis Kjerulf Thorgeirsdóttir, Richard Barrett y Rafael Rubio Núñez.

¿Cómo hacer frente a este “desorden informativo”? ¿qué papel deben jugar el poder público llamado a proteger el interés general y los poderes privados que gestionan los servicios de Internet sin someterse a las reglas deontológicas de los medios de comunicación que procuran el pluralismo informativo? La hoy denominada “tecnocasta”⁵⁰ gestiona los grandes servicios de Internet atendiendo exclusivamente a intereses comerciales y al margen de los derechos civiles y político-electorales a los que pueden afectar. Nada tienen que ver con los medios informativos tradicionales que asumen obligaciones éticas, deontológicas y profesionales en garantía de la libertad de información y contra la censura⁵¹. La “responsabilidad social corporativa” debería impulsar un ejercicio autorregulatorio —en consecuencia, voluntario— que procurase buenas prácticas, pero la falta de marco regulatorio evidencia la debilidad de este modelo⁵². La intervención pública puede tornarse en una regulación excesiva y restrictiva de los derechos electorales obstaculizando el diálogo democrático y vulnerando los principios de neutralidad institucional y equidad electoral: “permitir que las autoridades interfieran en el discurso público puede utilizarse indebidamente para silenciar a la disidencia e impedir el debate que cuestiona el pensamiento dominante y restringe la crítica a las actitudes sociales” (Informe 925/2018, parágrafo 146). La libertad de información exige mucha generosidad con la crítica (incluso, con la crítica desmesurada, hiriente y ofensiva) por lo que el bloqueo y retirada de contenido ilegal en internet —muy justificado cuando se trata de evitar o perseguir, por ejemplo, noticias falsas⁵³, delitos de odio y proteger la seguridad nacional— requiere desarrollo legislativo preciso y proporcionado para preservar la neutralidad de Internet como plataforma abierta.

⁵⁰ “Sánchez llama a la rebelión contra Musk y la “tecnocasta”: “Lo hacen todo por la pasta, el entorno digital debe ser un bien público”, *El País*, 5-2-2025.

⁵¹ Sobre la necesidad de salvaguardar el pluralismo y las garantías constitucionales de la libertad de expresión en la era digital, Teruel Lozano, G. M. (2014). “Libertad de expresión y censura en Internet”. *Estudios de Deusto*, 62/2, 41-72. También, García Morales, Mª J. (2013). “La prohibición de la censura en la era digital”. *Teoría y Realidad Constitucional*, 31, UNED, 237-276.

⁵² A favor de la autorregulación Aba-Cotoira, A. (2020). “Los desórdenes informativos en un sistema de comunicación democrático”. *Revista de Derecho Político*, 109, 137.

⁵³ Ciertamente provocadora resulta la tesis de que “en la Constitución democrática y en su derecho no hay espacio para la verdad como categoría ontológica ... que el mensaje sea o no verdadero es irrelevante para su protección constitucional ... (hay que) ... poner en cuestión la tesis de que la Constitución debe proteger la verdad, o el fundamento constitucional de ... la hipotética existencia de un derecho a la verdad” (Villaverde Menéndez, I. (2016). “Verdad y Constitución: una incipiente dogmática de las ficciones constitucionales”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 106, 149-150). Con un enfoque similar, Serra Cristóbal, R. (2021). “De falsedades, mentiras y otras técnicas que faltan a la verdad para influir en la opinión pública”. *Teoría y Realidad Constitucional*, 47, 199-235. A lo que se añade: “la mentira tiene cabida legítima en el debate público de un sistema democrático. Y, a su vez, el límite a la libertad de mentir también es legítimo en una sociedad democrática” (García Morales, V. Y. (2020). “Donde habitan las mentiras: libertades de expresión e información en tiempos de odio e hiperinformación”. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 124, 45). De interés la disgresión sobre el concepto de posverdad de Rubio Núñez, R. (2018). “Los efectos de la posverdad en la democracia”. *Revista de Derecho Político*. 103, 191-228.

La poliédrica amenaza de la desinformación sobre la democracia electoral en Internet ha llevado al Consejo de Europa a promover medidas sobre la integridad y seguridad de la Red (Convenio de Budapest, Convenio sobre la protección de datos personales) y sobre estrategias (ya apuntadas en el Informe sobre el Desorden de la Información del Consejo de Europa de 2017) para vigilar la evolución de internet y las tecnologías de la comunicación y su impacto electoral. Resultando evidente que el marco regulatorio actual ya no basta para garantizar la igualdad de condiciones electorales frente al impacto de la tecnología y la amenaza de la desinformación, el Informe 925/2018 de la CdV ya advertía de la necesidad de promover nuevas estrategias dirigidas a: a) revisar la regulación de la publicidad política; b) obligar a los intermediarios de internet a mejorar la transparencia del gasto en publicidad político-electoral (evitando la participación ilegal extranjera); c) preservar un periodismo de calidad⁵⁴, confiable, comprometido y transparente; d) facultar a los electores para evaluar la comunicación electoral y denunciar la información falsa y engañosa a través de la verificación de datos⁵⁵; e) garantizar la neutralidad de Internet abierta, sin restricciones de acceso y sometida a supervisión judicial (parágrafo 152).

Este Informe asume, como las restantes iniciativas del Consejo de Europa y de la Unión Europea que analizaremos posteriormente, que el carácter transnacional y privado de los servicios globales de Internet convierten en especialmente dificultosa toda estrategia dirigida a combatir la desinformación en los procesos electorales resignándose, en buena medida, a predicar en favor de la cooperación internacional y de la responsabilidad autorregulatoria de poderes privados cuya voluntad resulta ineludible para afrontar estos peligros y garantizar elecciones libres. Nos hallamos ante la principal debilidad para futuras estrategias dirigidas a combatir la desinformación.

*B) El Informe 974/2019 sobre principios para un uso de las tecnologías digitales respetuoso con los derechos fundamentales en los procesos electorales (2020)*⁵⁶

El Informe 974/219⁵⁷ de la CdV, de 11 de diciembre de 2020, desarrolló diversos *principios* dirigidos a legisladores, reguladores y restantes actores involucrados

⁵⁴ Una vanguardista propuesta para afrontar el fenómeno de la desinformación pasaría por “distinguir la exigibilidad y responsabilidad de los profesionales respecto a la de los usuarios” con “un régimen diferenciado de los intermediarios respecto a los editores” (García Sanz, R. M^a. (2019). “La difícil relación del instituto de la opinión pública y los procesos de comunicación pública en Internet: la desinformación desafiando las garantías constitucionales”. *Revista de Derecho Político*, 106, 102).

⁵⁵ Un relevante estudio sobre este sistema de lucha contra la desinformación en Tuñón Navarro, J. y Sánchez del Vas, R. (2022). “Verificación: ¿la cuadratura del círculo contra la desinformación y las noticias falsas?”. *adComunica. Revista Científica de Estrategias, Tendencias e Innovación en Comunicación*, 23, Castellón de la Plana: Departamento de Ciencias de la Comunicación de la Universitat Jaume I, 75-95. DOI: <http://dx.doi.org/10.6035/adcomunica.6347>.

⁵⁶ CDL-AD(2020)037

⁵⁷ Los relatores del informe 925/2018 fueron designados también relatores de este Informe sobre Principios: Barrett, Kjerulf Thorgeirsdóttir, Rubio Nuñez y Vargas Valdez.

en el uso de tecnologías digitales en las elecciones para promover el respeto a los derechos y las libertades fundamentales: 1º) libertad de expresión; 2º) exigibilidad por organismo imparcial o judicial a las empresas privadas de eliminación en internet de contenidos de terceros; 3º) neutralidad de internet abierta; 4º) protección de datos personales; 5º) regulación sobre publicidad política y responsabilidad de intermediarios en Internet; 6º) normativa internacional y capacidades institucionales contra las ciberamenazas; 7º) fortalecimiento de la cooperación internacional y público-privada; 8º) promoción de mecanismos de autorregulación.

El discurso político en una sociedad democrática goza de la máxima protección por lo que la protección de la libertad de expresión, opinión e información es esencial y debe trasladarse al entorno digital. Internet se ha convertido en medio crucial para ejercer el derecho a la libertad de expresión e información cuyas restricciones solo son compatibles con el CEDH⁵⁸ mediando una regulación muy estricta y sometida a revisión judicial. Ahora bien, la libertad de expresión no significa que las empresas privadas no tengan responsabilidad al divulgar información política de terceros y que puedan amenazar las elecciones libres al influir indebidamente en la contienda electoral, al restringir el acceso a información en función de sus preferencias políticas, beneficiando a unos partidos o candidatos sobre otros y al adulterar financieramente las campañas políticas. Como ya advertía el Informe 925/2018, la irrupción de la tecnología en las elecciones y el impacto de la desinformación en Internet pone el punto de mira en la necesidad de conciliar y proteger simultáneamente la libertad de expresión, la libertad de empresa y la igualdad electoral para lo que resulta imperativo el reconocimiento de la dimensión transnacional, de la función esencial de los titulares de las autopistas de la información y de la indispensable necesidad de fortalecer el marco internacional y la cooperación transnacional.

La normativa electoral sigue anclada en el pasado y centrada en el contexto offline de forma que su aplicabilidad y eficacia resultan muy limitadas en la era de Internet y emergen problemáticas que el legislador todavía no ha atendido satisfactoriamente: el papel de los intermediarios; la falta de transparencia del gasto y el control de la financiación; la segmentación de la publicidad política. Resulta ineludible reforzar la transparencia de la publicidad política en línea, de los algoritmos, de la igualdad de trato en condiciones y tarifas a partidos políticos y candidatos y en el contenido patrocinado en redes sociales; en definitiva, aumentar la transparencia, contrarrestar la manipulación, garantizar la pluralidad y salvaguardar la privacidad frente a la microsegmentación.

Ahora bien, como bien advierte el Informe 974/2019, “parece cuestionable si la transparencia de la publicidad política pagada es suficiente o si se necesita más para revertir la situación en la que el poder financiero puede manipular el proceso electoral hasta el punto de que la democracia se ve gravemente amenazada” (párrafo 77). He

⁵⁸ Presno Linera, M. Á. (2020). “La libertad de expresión según el Tribunal Europeo de Derechos Humanos”. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 276-2, 461-491 (<https://www.revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/75186>).

aquí un interrogante principal sobre el alcance que deba otorgarse a la desinformación en Internet y como abordar efectivamente este fenómeno desde la convicción de que el incremento de la transparencia no resulta suficiente. No en vano, la CdV, partiendo de la evidencia de que la publicidad política pagada proporciona a los anunciantes una notable ventaja (injusta en la medida en que los mensajes puedan resultar engañosos) no descarta la posibilidad de prohibirla para garantizar un proceso electoral justo.

La desinformación implica mucho más que la publicidad pagada engañosa ya que se extiende a otras modalidades como las campañas de desinformación protagonizadas por gobiernos (nacionales o extranjeros) o corporaciones privadas poderosas que patrocinan partidos o candidatos para influir en las elecciones o que organizan ataques contra oponentes electorales. A falta de una regulación estricta, se extiende el temor a la censura que puedan protagonizar las empresas tecnológicas en detrimento de la libertad de expresión y del derecho a la información y devaluándose la calidad y legitimidad del proceso electoral.

Aunque la CdV apueste y recomiende la autorregulación (códigos éticos) de los proveedores de servicios de internet, la experiencia demuestra la debilidad de esta estrategia si no va acompañada de un marco normativo sancionatorio. Así lo evidencia la Guía de Autorregulación de los Medios en Línea de la OSCE al advertir de los riesgos de la autorregulación: “en relación con la eficacia (en última instancia, las empresas no pueden obligar a nadie a cumplir sus códigos), las prioridades (los intermediarios de internet son empresas privadas cuya prioridad es obtener beneficios y mantenerse en el mercado, no proteger la libertad de expresión) y los incentivos indeseables (las autoridades policiales, con recursos limitados, restarán prioridad a determinados delitos en línea si consideran que pueden confiar en los intermediarios de internet)”⁵⁹.

C) *La declaración interpretativa del Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral, Tecnologías Digitales e Inteligencia Artificial (2024)*⁶⁰

Esta *Declaración*⁶¹, aprobada el 10 de diciembre de 2024, aborda desafíos para las democracias “que difícilmente podrían haberse previsto”⁶² en el momento de la adopción del Código de buenas prácticas y da continuidad al Informe 974/2019. Suscrita casi simultáneamente al Informe 1218/2024, supone la más reciente actualización del marco normativo doctrinal del Consejo de Europa sobre garantías del proceso electoral frente a la evolución de las nuevas tecnologías al incluir, no en vano, la inteligencia artificial⁶³.

⁵⁹ Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE). *The Online Media Self-Regulation Guidebook*. 2013. Link: <https://www.osce.org/fom/99560>.

⁶⁰ CDL-AD(2024)044

⁶¹ Actuaron como ponentes: Oliver Kask, Herdis Kjerulf Thorgeirsdottir, Martin Kuijer, Cesare Pinelli, Rafael Rubio Núñez y José Luis Vargas Valdez.

⁶² Sánchez Muñoz, O. (2025). *Escrutinio. Boletín de novedades electorales y de participación*, 4, p. 27.

⁶³ R. Rubio Núñez advierte sobre los efectos nocivos de los sistemas de inteligencia artificial en la maquinaria electoral: desinformación y manipulación de la realidad, captación de datos de

La *Declaración* destaca por sus específicas y novedosas referencias al derecho de acceso a Internet, a la no discriminación, a recibir y difundir información, a la identidad digital del elector, la prohibición de decisiones automatizadas de datos que impacten individualmente por uso de la inteligencia artificial y la prohibición y sanción de “las falsificaciones políticas, es decir, la distribución de contenido engañoso generado por inteligencia artificial para influir en una elección o vulnerar la libertad de los votantes de tomar decisiones informadas” (p. 4).

Sin duda, la *Declaración* da un salto cualitativo al imponer obligaciones a los operadores privados en línea para garantizar la igualdad de oportunidades garantizando un acceso mínimo a los medios de comunicación privados en línea y a los servicios de los intermediarios de internet y requiriendo que la publicidad electoral en línea identifique la identidad del patrocinador, su financiación y se cumplan los límites de gasto. La CdV no descarta, incluso, la prohibición del “anonimato” de los candidatos en las campañas en línea y de la publicidad política de pago en redes sociales durante el período electoral “si se utilizan técnicas de difusión masiva automatizada o microsegmentación basadas en inteligencia artificial” (p. 4). Además, se requiere de las autoridades públicas una acción positiva para prevenir la desigualdad en la cobertura mediática, abordar las campañas organizadas de desinformación, regular y sancionar las ciberamenazas electorales y definir la responsabilidad de decisiones adoptadas por sistemas de inteligencia artificial.

La *Declaración* adopta un enfoque ambicioso con una loable voluntad de abordar los enormes desafíos que plantea la tecnología en el proceso electoral diseñando una estrategia regulatoria que somete a los agentes privados de Internet a obligaciones de servicio público, limitando sus facultades en el periodo electoral, con un marco normativo de limitaciones, restricciones e, incluso, sanciones, cuando se desatiendan las obligaciones dirigidas a proscribir la desinformación electoral. La CdV bendice la introducción de tecnologías digitales en las elecciones pero rezuma recelo al requerir “que su uso respete los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho”, que los observadores electorales puedan supervisar el uso de tecnologías digitales e inteligencia artificial, que se sometan a auditorías independientes y públicas o al advertir que la “adopción de cualquier tecnología debe realizarse de forma transparente, mediante un amplio consenso tras extensas consultas públicas con todas las partes interesadas pertinentes, y con el compromiso político de implementarla plenamente y de buena fe, con las garantías procesales y judiciales adecuadas y los medios para evaluar oportunamente cualquier presunto incumplimiento” (parágrafo 23)⁶⁴.

comportamiento y segmentación comunicativa, fragmentación y polarización, acoso, discriminación y violencia política, ruptura de la equidad comunicativa, simplificación de los mensajes políticos y ausencia de controles (Rubio Núñez, R. (2025). “El uso de la inteligencia artificial en las campañas electorales y sus efectos democráticos”..., 77-81).

⁶⁴ “Las tecnologías digitales y la inteligencia artificial solo deben utilizarse cuando existan las garantías adecuadas, en particular para garantizar un uso seguro, fiable y transparente. El uso de las

Esta *Declaración* constituye una impecable referencia del corpus doctrinal del Consejo de Europa para afrontar los desafíos inmediatos de la tecnología sobre el proceso electoral. La evaluación de la anulación electoral en Rumanía en las mismas fechas constituía una inmejorable oportunidad para evaluar su impacto sobre esta problemática de la desinformación en periodo electoral. Sin embargo, su aprobación vino envuelta de enormes dosis de prudencia ante la hipótesis extraordinaria de la anulación y repetición electoral como efecto directo de la desinformación electoral.

D) La desinformación como irregularidad invalidante del resultado electoral en el Informe 128/2024: una doctrina prudentemente conservadora

El Informe 1218/2024 constituye una referencia clave para evaluar el alcance que cabe otorgar a la desinformación como irregularidad significativa para anular y, en su caso, repetir las elecciones (partiendo del supuesto rumano). La CdV recuerda que en la mayoría de los países las redes sociales y las campañas en línea durante las elecciones no están reguladas, pero ello no significa que deban estar exentas de reglas y principios si tenemos en cuenta la creciente importancia de las campañas electorales en línea y el uso de la inteligencia artificial.

La doctrina del Informe 1218/2024 puede resumirse en los siguientes elementos:

- a) Las declaraciones o juicios de valor de los candidatos no son desinformación (sino libertad de expresión) salvo que rebasen límites inadmisibles e incurran, por ejemplo, en discurso de odio.

Para la CdV es difícil concluir que los mensajes de campaña de los candidatos puedan constituir infracción electoral por vulnerar la libertad de expresión⁶⁵ si tenemos en cuenta que la campaña es el momento clave en la vida política para la confrontación de ideas políticas resultando razonable que dicho contraste comunicativo adquiera alto voltaje político y lleve a los contendientes a negar toda veracidad e, incluso, licitud a los mensajes del oponente. No es extraño que entre los candidatos se crucen reproches de falsedad en la información electoral. En consecuencia, las campañas de información de los candidatos se enmarcarían en su libertad de expresión salvo que excedieran los “límites permisibles”, —por ejemplo, en forma de discurso de odio contra oponentes políticos (parágrafo 53)—.

Conviene recordar la notable evolución de la jurisprudencia europea desde que la STEDH de 25 de julio de 2019 (Caso 47542/07, *Brzeziński v. Poland*) decretó que los tribunales polacos habían violado la libertad de expresión de un candidato a las elecciones

tecnologías digitales y la inteligencia artificial debe realizarse respetando plenamente los principios de autonomía individual, privacidad, igualdad y no discriminación” (parágrafo 24).

⁶⁵ Sobre la cuestión de fondo, Boix Palop, A. (2016), “La construcción de los límites a la libertad de expresión en las redes sociales”. *Revista de Estudios Políticos*, 173, 55-112.

locales al declararlo responsable de difundir información falsa —en un folleto electoral se criticaba a dos políticos locales y se les acusaba de corrupción, mala gestión financiera y comportamiento poco profesional— prohibiéndose la difusión del folleto. Para el TEDH dicha sanción interfirió desproporcionadamente en la libertad de expresión al concluir que el folleto no era vulgar ni insultante, sino que se encontraba dentro de los límites de exageración y provocación generalmente permitidos en el debate político.

Ahora bien, la muy reciente STEDH de 15 de mayo de 2023 (Caso 45581/15, *Sanchez v. France*) ha negado la existencia de una violación de la libertad de expresión en la condena penal a un candidato (por incitación al odio o a la violencia contra un grupo de personas definidas por una religión específica) por no eliminar rápidamente comentarios de terceros en el muro de su cuenta de Facebook. El TEDH admite el régimen de “responsabilidad en cascada” tanto para los autores de los mensajes controvertidos como para el titular de la cuenta de Facebook y reprocha a este último falta de vigilancia y reacción respecto de comentarios publicados por terceros que constituirían discurso de odio.

- b) Los Estados deben evitar las consecuencias nocivas de la desinformación en el proceso electoral estableciendo una normativa que garantice la igualdad de oportunidades en línea.

Los poderes públicos deben desarrollar una estrategia completa para evitar la desinformación consistente en garantizar legislativamente la igualdad de oportunidades en el uso en campaña de las tecnologías digitales y la inteligencia artificial⁶⁶ mediante un acceso mínimo, justo y equitativo de todos los candidatos a los medios en línea sin discriminación, equidad en la difusión y el acceso a los contenidos e implementación de regulaciones que garanticen que los algoritmos de internet no favorezcan a unos partidos o candidatos sobre otros. La preocupación de la CdV al combatir la desinformación en el periodo electoral no se centra tanto en luchar contra la “falsedad o manipulación informativa” (*fake news*) —lo que resulta un ejercicio harto dificultoso al entrar frontalmente en conflicto con el ejercicio de la libertad de expresión— sino en evitar el “sepultamiento” o la “marginación” informativa de unos candidatos “preferidos” frente a otros “preteridos” por razón de su falta de recursos o financiación —entrando en juego en esta dicotomía la potencial injerencia de poderosos intereses privados o agentes externos (incluso de Estados extranjeros).

- c) Las campañas informativas en línea deben respetar la normativa sobre transparencia y financiación.

⁶⁶ R. Rubio Núñez entiende que la única respuesta eficaz pasa por “establecer un marco legal claro y sólido sobre el uso de la IA en campaña, sin delegarlo en las empresas del sector”; un marco que adopte una posición sobre protección de la privacidad, responsabilidad del contenido producido con IA, modelos de publicidad y microtargeting, respeto a las garantías procesales, transparencia, rendición de cuentas, verificación de datos y evaluación de impacto (Rubio Núñez, R. (2025). “El uso de la inteligencia artificial en las campañas electorales y sus efectos democráticos”, op. cit. pp. 96-97).

Las dificultades para cuantificar costes y la financiación de los gastos de campaña en Internet no pueden impedir su sometimiento a las normas generales sobre financiación y transparencia de campañas. Las campañas electorales en línea ofrecen formas muy diversas que no se limitan a la publicidad electoral pagada e identificada y se abren a la intervención de terceros que, no adquieren la condición de donantes, aunque resultan determinantes en la difusión de publicidad y mensajes político-electorales. No obstante, la vulneración de reglas sobre transparencia, gasto y financiación electoral resulta difícilmente “cuantificable” en el resultado electoral.

- d) En ausencia de legislación específica sobre los efectos de la desinformación, el juez dispondrá de un amplio margen de apreciación.

Al juez electoral corresponderá resolver si la campaña en línea de un candidato y/o el apoyo de terceros infringe la legislación electoral de forma tan significativa que pueda influir en el resultado electoral. Esta tarea no resultará fácil si tenemos en cuenta la necesidad de diferenciar entre un candidato con éxito en las redes y otros aspirantes que utilicen técnicas desinformantes. Las redes sociales tienen una enorme capacidad para amplificar los mensajes políticos y electorales sin que ello implique que el candidato goce de una ventaja ilícita por lo que la CdV viene postulando⁶⁷ que la publicidad electoral en línea identifique al patrocinador y que la financiación de las actividades publicitarias en línea sea transparente y esté sometida a límites de gasto. Tampoco descarta la CdV la prohibición del anonimato de candidatos o de la publicidad política pagada en redes sociales cuando se emplean técnicas de difusión masiva automatizada o microsegmentación basadas en inteligencia artificial.

- e) La capacidad del juez electoral de anular procesos electorales por desinformación quedará restringida a circunstancias excepcionales y deberá estar claramente regulada y ser justa, objetiva, razonada, transparente y basada en infracciones concretas que afecten al resultado electoral y en pruebas específicas (no exclusivamente en información de los servicios de inteligencia).

El Informe 1218/2024 de la CdV no se pronuncia sobre la pertinencia de la sentencia del TC de Rumanía, pero las condiciones de excepcionalidad aquí exigidas comportan su cuestionamiento implícito (necesaria regulación, transparencia e infracciones concretas que no concurrieron en Rumanía) y explícito (al excluir que una sentencia anulatoria pueda sostenerse, exclusivamente, en información genérica de los servicios de inteligencia). Aunque buena parte del Informe 1218/2024 acoge las tesis del ambicioso enfoque de la *Declaración* interpretativa su conclusión diluye las expectativas generadas al requerir condiciones de excepcionalidad, objetividad, prueba, transparencia

⁶⁷ *Declaración Interpretativa del Código de Buenas Prácticas Electorales sobre las tecnologías digitales y la inteligencia artificial.*

y concreción que resultarán difíciles de acreditar. En consecuencia, la revisión de un proceso electoral por causa de una relevante campaña de desinformación en línea, sostenida con cuantiosos recursos económicos o con injerencias extranjeras no parece abocada al éxito a pesar de haber resultado evidente en nuestra historia reciente que la concurrencia de estas circunstancias permite sobradamente adulterar un proceso electoral.

V. LA LUCHA CONTRA LA DESINFORMACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

Tras un periodo inicial de inacción frente a los primeros conatos de desinformación⁶⁸, la Unión Europea adoptó en 2018 el *Código de Buenas Prácticas sobre Desinformación* y, en 2020, el *Plan de Acción para la Democracia Europea* con el objetivo de garantizar elecciones libres y justas, reforzar la libertad de prensa y luchar contra la desinformación⁶⁹. En 2022, a la sombra de este Plan, se alumbró el *Código reforzado de buenas prácticas frente a la desinformación* suscrito por los grandes actores concernidos (plataformas de Internet, publicitarios, verificadores, universidad, sociedad civil) para promover la desmonetización (impedir que la desinformación se beneficie económicamente de la publicidad), transparencia (etiquetado de la identidad de patrocinadores, denuncias individuales), integridad (combatiendo cuentas falsas, *bots*, suplantación de identidad), formación de usuarios, apoyo a investigadores (facilitando un acceso automatizado a los datos no personales y anonimizados de las plataformas) y verificadores de datos (mediante soporte económico y mejor acceso) y cooperación (con sistemas de “respuesta rápida” idóneos para garantizar una cooperación rápida y eficaz entre plataformas, organizaciones, sociedad civil y verificadores de datos)⁷⁰.

Lo cierto es que estos primeros intentos corregulatorios orientados a preservar las elecciones europeas de 2024 han mostrado su debilidad⁷¹, como lo evidencia el procedimiento sancionatorio abierto por la Comisión Europea a Meta⁷², por considerar que ante las elecciones europeas no adoptó las medidas necesarias para combatir la

⁶⁸ Magallón Rosa, R. (2019). “La (no) regulación de la desinformación en la Unión Europea. Una perspectiva comparada”. *Revista de Derecho Político*, 106, 319-347.

⁶⁹ Una visión general en Seijas, R. (2020). “Las soluciones europeas a la desinformación y su riesgo de impacto en los derechos fundamentales”. *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*, 31, 1-14. doi:10.7238/idp.v0i31.3205.

⁷⁰ Para F. Armengol Ferrer, esta nueva estrategia constituye “un nuevo paradigma en las acciones y políticas seguidas hasta ahora por la Unión Europea en el ámbito de la desinformación ... su eficacia en la práctica sólo el tiempo la podrá confirmar” (*op. cit.*, p. 259).

⁷¹ Comparte esta opinión Corredoira, L. (2024). “Democracia y desinformación. Respuestas regulatorias de la Unión Europea para el fortalecimiento de la democracia y cambios de rumbo del paquete de servicios digitales” *Democracia y desinformación. Nuevas formas de polarización, discursos de odio y campañas en redes. Respuestas regulatorias de Europa y América Latina*. Serrano Maíllo, I. y Corredoira, L. (eds.). Madrid: Dykinson. p. 291.

⁷² <https://www.rtve.es/noticias/20240430/comision-europea-investiga-a-meta-por-considerar-no-combate-desinformacion-ante-europeas/16083212.shtml>

desinformación, suprimiendo un mecanismo de denuncia de contenidos ilegales en tiempo real para verificadores, investigadores y periodistas y, en consecuencia, facilitando interferencias extranjeras⁷³. Las dudas sobre la idoneidad de esta modalidad de lucha contra la desinformación resultan inevitables por tratarse de una técnica de autorregulación en la que el compromiso efectivo de la industria depende del coste económico y de la alteración de su modelo de negocio en Internet.

El *Reglamento de Servicios Digitales* de 2022 ha supuesto un salto cualitativo⁷⁴ al establecer obligaciones específicas a las plataformas en línea y las redes sociales para combatir contenidos ilícitos, discursos de odio y desinformación. También marcará un hito el *Reglamento europeo sobre transparencia y segmentación en la publicidad política*, de 23 de marzo de 2024, al imponer obligaciones de transparencia para servicios de publicidad política y al regular el uso de técnicas de segmentación de publicidad política remunerada excluyendo la publicidad pagada por extranjeros en los tres meses anteriores a los comicios, introduciendo avisos de transparencia, posibilitando la notificación/denuncia de anuncios políticos y prohibiendo la segmentación de anuncios mediante acceso a datos personales (salvo que el interesado lo hubiera consentido expresamente) y, en particular, de menores de edad⁷⁵. Finalmente, el *Reglamento sobre Inteligencia Artificial* también afecta a las campañas electorales al establecer un modelo basado en la responsabilidad proactiva desde un enfoque del riesgo y prohibir, por ejemplo, los riesgos inaceptables que amenacen los derechos y libertades de los ciudadanos y, en particular, los relacionados con la participación política⁷⁶.

VI. LA DESINFORMACIÓN COMO AMENAZA DE LAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÁNEAS (OSCE)

La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), como foro de diálogo político, aborda tanto la seguridad común como el buen gobierno, la democratización, la libertad de los medios de comunicación⁷⁷ y el respeto de los

⁷³ Gonzalo, M.A. (2024): "Interferencias extranjeras en los Estados democráticos. Análisis de los informes del Parlamento Europeo y de las Asambleas parlamentarias de la OTAN y del Consejo de Europa". *Democracia y desinformación. Nuevas formas de polarización, discursos de odio y campañas en redes. Respuestas regulatorias de Europa y América Latina*. Serrano Maíllo, I. y Corredoira, L. (eds.). Madrid: Dykinson. pp. 212-230).

⁷⁴ Para L. Corredoira, este veloz cambio legislativo operado en la Unión Europea resulta "proporcionado a los propios movimientos tectónicos de la sociedad digital y a los desafíos de seguridad" (*op. cit.*, p. 291).

⁷⁵ Puede profundizarse en García Mahamut, R. (2023). "Elecciones, protección de datos y transparencia en la publicidad política: la apuesta normativa de la UE y sus efectos en el ordenamiento español". *Revista Española de la Transparencia*, 17, 75-105.

⁷⁶ Así lo afirma Rubio Núñez, R. (2025). "El uso de la inteligencia artificial en las campañas electorales y sus efectos democráticos", *op. cit.*, p. 83.

⁷⁷ De interés, Rikhter, A.: "International law and policy on disinformation in the context of freedom of the media", OSCE, Vienna, May 2021, 27.

derechos fundamentales. La vigilancia de las amenazas que se ciernen sobre los procesos electorales en los 57 países que integran la organización desde Vancouver hasta Vladivostok constituye una acción prioritaria que se materializa en observaciones electorales⁷⁸ dirigidas a salvaguardar las garantías del proceso electoral. La formación de una opinión pública libre constituye una prioridad que viene adquiriendo especial relevancia a medida que se extiende la “infodemia”⁷⁹ (desinformación) como riesgo y amenaza real en los procesos electorales.

El 3 de marzo de 2017 el Representante de la OSCE para la Libertad de los Medios de Comunicación suscribió la *Declaración conjunta sobre la libertad de expresión y fake news, la desinformación y la propaganda*⁸⁰ en la que se expresaba la preocupación por la creciente preponderancia de la desinformación (*fake news*)⁸¹ y la propaganda en los medios tradicionales y las redes sociales dirigidas a interferir en el derecho del público a recibir y difundir información e ideas con el daño colateral, en ocasiones, a la reputación y la privacidad de las personas o con la incitación a la violencia y discriminación de concretos grupos sociales. La Declaración advertía del riesgo de confusión entre desinformación y periodismo verificable e independiente cuando se admite que la libertad de expresión e información también protege la información y las ideas que pueden ofender y perturbar. No obstante, esta Declaración determinó ciertos estándares sobre “desinformación y propaganda” más preocupados por proteger la función periodística independiente frente a las injerencias del poder político que por intervenir en la difusión de noticias falsas⁸². Se avanzan compromisos de

⁷⁸ A título de ejemplo, el *Informe Final de la observación de la OSCE sobre las elecciones generales anticipadas del 28 de abril de 2019 celebradas en España* daba cuenta de la gran preocupación social existente sobre la difusión de información falsa y de la creación de un grupo de trabajo interinstitucional de lucha contra la desinformación; así como de los esfuerzos de los medios de comunicación a través del fact-checking o verificación de hechos para detectar casos de desinformación (<https://www.osce.org/files/f/documents/b/b/426353.pdf>).

⁷⁹ Sentí Navarro, C. (2021). “El fenómeno de la desinformación como amenaza a los sistemas democráticos y la complejidad de su tratamiento” *Gladius et Scientia. Revista de Seguridad del CESEG*, 3, 14 (<https://revistas.usc.gal/index.php/gladius/article/view/8505/12579>) y Expósito Gázquez, A. (2022). “La (des) información en la Red”. *Revista digital de Derecho Administrativo*, 28, 259-287.

⁸⁰ <https://www.osce.org/files/f/documents/6/8/302796.pdf>.

⁸¹ Acertadamente se advierte que, “con asiduidad, el término *fake news* ha monopolizado el enfoque del problema reduciendo su complejidad a un mero producto informativo. Sin embargo, esta visión reduccionista ha sido superada por otras más abiertas donde se identifica el problema como proceso (desorden informativo) y no como un mero resultado («noticia falsa»). Un proceso en el que el diseño de las estrategias es cada vez más relevante” (Sánchez Duarte, J. M. y Magallón-Rosa, R. (2023). Desinformación. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 24, 246). En el mismo sentido, Rodríguez Pérez, C. (2019). “No diga fake news, di desinformación: una revisión sobre el fenómeno de las noticias falsas y sus implicaciones”. *Comunicación*, 40, 65-74. También aborda la problemática conceptual, Olmo y Romero, J.A. (2019). “Desinformación: concepto y perspectivas”. *ARI* 41/2019, 9 de abril de 2019, Real Instituto Elcano, 1-9 (<https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/desinformacion-concepto-y-perspectivas/>).

⁸² Como bien afirma C. Pauner Chulvi, “las noticias falsas son informaciones deliberadamente incorrectas o inciertas y su aparición no es ninguna novedad porque siempre ha habido ejemplos de mal

relevancia: evitar el patrocinio, fomento o difusión de contenidos presumiblemente falsos (desinformación) o antagónicos (propaganda); regulación de los intermediarios restringiendo contenidos de terceros con políticas predeterminadas y objetivamente justificables; transparencia de los procesos automatizados algorítmicos ejecutados por intermediarios; desarrollo de soluciones tecnológicas frente a la desinformación y la propaganda; cooperación con los servicios de verificación de datos; cobertura periodística crítica con la desinformación y la propaganda; iniciativas sociales participativas sobre las alternativas a la desinformación y la propaganda en la democracia⁸³.

El 20 de octubre de 2021 el Representante de la OSCE para la Libertad de los Medios de Comunicación suscribió una nueva *Declaración conjunta sobre líderes políticos, personas que ejercen funciones públicas, y libertad de expresión*⁸⁴ en la que, tras expresar su preocupación por la creciente incidencia de la desinformación, formulaba las siguientes recomendaciones a los Estados: derogar o abstenerse de adoptar prohibiciones de difusión de información inexacta (leyes sobre “fake news”); sancionar a responsables públicos que promuevan conscientemente informaciones falsas; garantizar la difusión de información precisa y fiable; adoptar los partidos políticos códigos de conducta frente a los discursos de odio y la desinformación; exigir el etiquetado de los anuncios políticos y la identificación del patrocinador; posibilitar que los usuarios rechacen recibir publicidad política e impedir la microsegmentación de publicidad política.

En fecha más reciente, julio de 2022, el Representante de la OSCE para la Libertad de los Medios de Comunicación hizo público un *Informe sobre Inteligencia Artificial y Desinformación*⁸⁵ sobre supervisión de las plataformas tecnológicas, transparencia sobre la publicidad política, amplificación algorítmica de la desinformación, acoso en línea, manipulación política de las redes sociales, autorregulación, identificación y rastreo de las fake news⁸⁶, eliminación de contenido multimedia falso, etiquetado de datos, medidas proactivas previas a las elecciones para disuadir campañas coordinadas de desinformación, información de calidad y periodismo independiente de interés público⁸⁷, verificación de datos o etiquetado del periodismo generado por IA.

periodismo y manipulación. Lo novedoso es que esas noticias falsas, una vez creadas por fuentes maliciosas, se difunden viralmente a través de las redes sociales y los usuarios las consumen en la creencia de que son fidedignas” (*op. cit.*, 316). “La desinformación no es un fenómeno nuevo (pero) el empleo de la tecnología dota esta práctica de nuevo contenido y de nueva velocidad” (Rubio Núñez, R. (2025). “El uso de la inteligencia artificial en las campañas electorales y sus efectos democráticos”, *op. cit.* p. 78).

⁸³ Sugerente análisis de Garriga Domínguez, A. (2020). “Reflexiones sobre el marketing político y el fenómeno de la desinformación en el contexto electoral”. *Anuario de Filosofía del Derecho*: 251-287.

⁸⁴ https://www.osce.org/files/f/documents/7/7/501700_0.pdf.

⁸⁵ <https://www.osce.org/files/f/documents/e/b/522166.pdf>. Informe elaborado por Courtney Radsch.

⁸⁶ Para C. Pauner Chulvi, “el reto que plantean las noticias falsas exige un cambio de paradigma no solo en relación con los instrumentos que se habiliten contra ellas sino también en los sujetos implicados en la batalla.” (*op. cit.*, 316).

⁸⁷ Sobre redefinir las garantías del estatuto profesional del periodista en la era digital, Miguel Bárcena, J. de (2016). “Las transformaciones del derecho de la información en el contexto del

Este Informe, no exento de una valoración positiva de las ventajas que la inteligencia artificial puede aportar a las democracias contemporáneas⁸⁸, concluye que la apuesta por la “autorregulación” de las redes sociales y las plataformas tecnológicas ha fracasado por lo que debería imponerse el cumplimiento de reglas sobre la privacidad de datos⁸⁹ para reducir la microsegmentación de publicidad y la garantía de una transparencia más estricta en la moderación de contenidos, en las decisiones algorítmica y en el uso de sistemas de inteligencia artificial.

El enfoque de la OSCE frente a la desinformación pone especial énfasis en garantizar la pluralidad y el libre ejercicio de la profesión periodística frente a las eventuales injerencias del poder político, pero, al tiempo, coincide con las estrategias desarrolladas tanto en el Consejo de Europa como en la Unión Europea para impulsar la autorregulación de las redes sociales y plataformas de Internet dirigidas a aportar mayor transparencia, particularmente, en la publicidad política⁹⁰.

VII. CONCLUSIONES

El 6 de diciembre de 2024 el TC de Rumanía anuló la primera vuelta de sus elecciones presidenciales a causa de la desinformación sufrida por los ciudadanos en la campaña electoral. El 9 de marzo de 2025 fue invalidada la candidatura del aspirante supuestamente beneficiado por la campaña digital de desinformación y el 4 de mayo de 2025 se celebró, de nuevo, la primera vuelta de las elecciones presidenciales en la que resultó vencedor, de forma llamativamente abrumadora (41 %), un nuevo líder ultraderechista apadrinado por el anterior (incrementándose espectacularmente los apoyos del 23 % al 41%). Sin embargo, el 18 de mayo de 2025 se celebró la segunda vuelta con el sorpresivo triunfo del pro europeo alcalde de Bucarest, Nicusor Dan (54%) quien en la primera vuelta apenas había alcanzado el 21 %—, frente al líder ultraderechista y prorruso George Simion (46%).

Por primera vez en la historia, las elecciones de un Estado miembro de la Unión Europea son anuladas por causas ajenas a irregularidades procedimentales concretas y

ciberperiodismo”. *Revista de Estudios Políticos*, 173, 141-168.

⁸⁸ Galindo Vácha, J.C. (2025). “La inteligencia artificial en el marco de la democracia digital”. *Revista de Derecho Político*, 122, enero-abril, 2025, 181-182.

⁸⁹ Sobre el modelo autorregulatorio para la protección de datos personales, Viguri Cordero, J. (2021). “La adopción de instrumentos de certificación como garantía eficiente en la protección de los datos personales”. *Revista Catalana de Dret Públic*, 62, 160-176.

⁹⁰ Un análisis comparativo de las acciones de estas organizaciones lleva a concluir la existencia de una “convergencia en la identificación de la desinformación en línea como una amenaza significativa para la democracia y la estabilidad en Europa ... La cooperación interinstitucional e internacional, la alfabetización mediática y la transparencia se destacan como temas recurrentes en las propuestas de todas las instituciones ... la percepción de la desinformación en línea y la interferencia extranjera como amenazas significativas, con una llamada unánime hacia estrategias integradas y coordinadas para mitigar estos desafíos” (Gonzalo, M.A., *op. cit.*, 228).

cuantificables para atribuir tal efecto a la manipulación electoral de la opinión pública en Internet y a la alteración de las condiciones técnicas de los algoritmos de las redes sociales así como a las injerencias extranjeras y la financiación irregular de campaña. Hasta esta anulación electoral provocada por la desinformación, la CdV disponía de una doctrina inequívoca sustentada en un criterio central: la anulación y repetición solo cabía cuando las irregularidades afectaren al resultado con influencia en la distribución de escaños y en circunstancias extraordinarias apreciadas por el juez electoral.

A pesar de su notable evolución en la apreciación del impacto de las nuevas tecnologías (inclusive, la inteligencia artificial) y en la apreciación de otras irregularidades (injerencia extranjera, influencia de medios de comunicación, financiación irregular) invalidantes del proceso electoral, la CdV ha puesto de manifiesto sus reservas para contemplar la desinformación como fenómeno suficientemente invalidante de los resultados electorales y provocador de una repetición electoral.

Tras proclamar genéricamente que las declaraciones de los candidatos constituyen ejercicio legítimo de la libertad de expresión (no desinformación), que los Estados deben evitar las consecuencias nocivas de la desinformación en el proceso electoral mediante una normativa que garantice la igualdad en línea, y que las campañas informativas en línea deben respetar la normativa sobre transparencia y financiación, la CdV reconoce al juez la capacidad de anular procesos electorales por desinformación solo en circunstancias excepcionales y reguladas de forma objetiva, razonada, transparente y basada en infracciones concretas que afecten al resultado electoral y en pruebas específicas. Aunque de muy difícil dimensionamiento en su apreciación judicial, estas garantías resultan razonables si atendemos a la extraordinaria trascendencia de una anulación y repetición electoral para la credibilidad y legitimidad del sistema democrático.

Las democracias contemporáneas viven un momento crítico amenazadas por la desinformación y con el riesgo notablemente incrementado por el uso generalizado de la inteligencia artificial en el ámbito electoral. Las posiciones y estrategias de la Unión Europea, la OSCE y, muy particularmente, del Consejo de Europa (personificado en la CdV) buscan combatir la desinformación y garantizar un uso de la tecnología respetuoso con los derechos fundamentales en el periodo electoral.

La normativa electoral sigue anclada en el pasado y centrada en el contexto *offline* por lo que su aplicabilidad y eficacia resultan muy limitadas en la era de Internet emergiendo problemáticas que el legislador todavía no ha atendido satisfactoriamente: el papel de los intermediarios en la Red; la falta de transparencia del gasto en línea y el control de la financiación; la segmentación de la publicidad política digital. Resulta ineludible reforzar la transparencia de la publicidad política en línea, de los algoritmos y del contenido patrocinado en redes sociales, así como la igualdad de trato de las tarifas a los partidos políticos; en definitiva, la campaña electoral en Internet requiere aumentar la transparencia, contrarrestar la manipulación, garantizar la pluralidad y salvaguardar la privacidad frente a la microsegmentación publicitaria.

La desinformación implica mucho más que publicidad pagada engañosa extendiéndose a otras modalidades como las campañas de desinformación protagonizadas por gobiernos (nacionales o extranjeros) o corporaciones privadas poderosas que patrocinan partidos o candidatos para influir en las elecciones o que organizan ataques contra oponentes electorales. A falta de una regulación estricta, existe el temor a la censura que puedan protagonizar las empresas tecnológicas en detrimento de la libertad de expresión y del derecho a la información y en demérito de la calidad y legitimidad del proceso electoral. Aunque la CdV apueste y recomiende la autorregulación de los proveedores de servicios de internet en el periodo electoral, la experiencia demuestra la debilidad de esta estrategia si no va acompañada de un marco normativo sancionatorio.

BIBLIOGRAFÍA

- ABA-CATOIRA, A. (2020). "Los desórdenes informativos en un sistema de comunicación democrático". *Revista de Derecho Político*, 109, 119-151.
- ARENAS RAMIRO, M. 2019. "Partidos políticos, opiniones políticas e Internet", *Teoría y Realidad Constitucional*, 44: 341-372.
- ARMENGOL FERRER, F. (2024). "Desinformación en la Unión Europea: de la guerra híbrida al espacio europeo de libertad de información". *Democracia y desinformación. Nuevas formas de polarización, discursos de odio y campañas en redes. Respuestas regulatorias de Europa y América Latina*. Serrano Maíllo, I. y Corredoira, L. (eds.). Madrid: Dykinson, 345-360.
- ALONSO GONZÁLEZ, M. (2019). "Fake News: desinformación en la era de la sociedad de la información". *Ámbitos. Revista Internacional de Comunicación*, 45, 29-52.
- BOIX PALOP, A. (2016), "La construcción de los límites a la libertad de expresión en las redes sociales". *Revista de Estudios Políticos*, 173, 55-112.
- CORREDOIRA, L. (2024). "Democracia y desinformación. Respuestas regulatorias de la Unión Europea para el fortalecimiento de la democracia y cambios de rumbo del paquete de servicios digitales". *Democracia y desinformación. Nuevas formas de polarización, discursos de odio y campañas en redes. Respuestas regulatorias de Europa y América Latina*. Serrano Maíllo, I. y Corredoira, L. (eds.). Madrid: Dykinson.
- DAFONTE GÓMEZ, A. y MIGUEL GONZÁLEZ, M.I. (2023). *El fenómeno de la desinformación: reflexiones, casos y propuestas*. Madrid: Dykinson.
- EXPÓSITO GÁZQUEZ, A. (2022). "La (des) información en la Red". *Revista digital de Derecho Administrativo*, 28, 259-287.
- GALINDO VÁCHA, J.C. (2025). "La inteligencia artificial en el marco de la democracia digital". *Revista de Derecho Político*, 122, enero-abril, 2025, 159-184.
- GARCÍA MAHAMUT, R. (2023). "Elecciones, protección de datos y transparencia en la publicidad política: la apuesta normativa de la UE y sus efectos en el ordenamiento español". *Revista Española de la Transparencia*, 17, 75-105.

- GARCÍA MORALES, M^a J. (2013). “La prohibición de la censura en la era digital”. *Teoría y Realidad Constitucional*, 31, 237-276.
- GARCÍA MORALES, V. Y. (2020). “Donde habitan las mentiras: libertades de expresión e información en tiempos de odio e hiperinformación”. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 124, 25-47.
- GARCÍA SANZ, R. M^a. (2019a). “La difícil relación del instituto de la opinión pública y los procesos de comunicación pública en Internet: la desinformación desafiando las garantías constitucionales”. *Revista de Derecho Político*, 106, 77- 104.
- (2019b). “Tratamiento de datos personales de las opiniones políticas en el marco electoral: Todo en interés público”. *Revista de Estudios Políticos*, 183: 129-159
- GARRIGA DOMÍNGUEZ, A. (2020). “Reflexiones sobre el marketing político y el fenómeno de la desinformación en el contexto electoral”. *Anuario de Filosofía del Derecho*: 251-287.
- GONZALO, M.A. (2024): “Interferencias extranjeras en los Estados democráticos. Análisis de los informes del Parlamento Europeo y de las Asambleas parlamentarias de la OTAN y del Consejo de Europa”. *Democracia y desinformación. Nuevas formas de polarización, discursos de odio y campañas en redes. Respuestas regulatorias de Europa y América Latina*. Serrano Maíllo, I. y Corredoira, L. (eds.). Madrid: Dykinson, 212-230.
- HERNÁNDEZ PEÑA, J.C. (2022). “Campañas electorales, *big data* y perfilado ideológico. Aproximación a su problemática desde el derecho fundamental a la protección de datos”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 124: 41-73.
- LÓPEZ ULLA, J.M. (2024). “Garantías adecuadas para proteger la democracia frente al uso fraudulento de los datos personales”. *Revista Española de la Transparencia*, 19, 71-93.
- MAGALLÓN ROSA, R. (2019a). “La (no) regulación de la desinformación en la Unión Europea. Una perspectiva comparada”. *Revista de Derecho Político*, 106, 319-347.
- (2019b): *Unfaking News. Cómo combatir la desinformación*. Madrid: Ediciones Pirámide, 1-204.
- (2020): *Desinformación y pandemia. La nueva realidad*. Madrid: Ediciones: Pirámide, 1-152.
- (2022): “De las *fake news* a la polarización digital. Una década de hibridación de desinformación y propaganda”. *Revista Más Poder Local*, 50: 49-65. [https:// doi.org/10.56151/maspoderlocal.12](https://doi.org/10.56151/maspoderlocal.12)
- MIGUEL BÁRCENA, J. DE (2016). “Las transformaciones del derecho de la información en el contexto del ciberperiodismo”. *Revista de Estudios Políticos*, 173, 141-168.
- OLMO Y ROMERO, J.A. (2019). “Desinformación: concepto y perspectivas”. *ARI* 41/2019, 9 de abril de 2019, Real Instituto Elcano, 1-9 (<https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/desinformacion-concepto-y-perspectivas/>).
- PAUNER CHULVI, C. (2018). “Noticias falsas y libertad de expresión e información. El control de los contenidos informativos en la Red”. *Teoría y Realidad Constitucional*, 41, 297-318.

- PRESNO LINERA, M. Á. (2020). “La libertad de expresión según el Tribunal Europeo de Derechos Humanos”. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 276-2, 461-491 (<https://www.revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/75186>).
- RODRÍGUEZ PÉREZ, C. (2019). “No diga fake news, di desinformación: una revisión sobre el fenómeno de las noticias falsas y sus implicaciones”. *Comunicación*, 40, 65-74.
- RUBIO NÚÑEZ, R. (2018). “Los efectos de la posverdad en la democracia”. *Revista de Derecho Político*, 103, 191-228.
- (2025a). *Escrutinio. Boletín de novedades electorales y de participación*, 4, p. 36.
- (2025b). “El uso de la inteligencia artificial en las campañas electorales y sus efectos democráticos”. *Revista de Derecho Político*, 122, 65-102.
- RUBIO NÚÑEZ, R.; FRANCO ALVIM, F. y ANDRADE MONTEIRO, V. DE, (2024) *Inteligencia artificial y campañas electorales algorítmicas. Disfunciones informativas y amenazas sistémicas de la nueva comunicación política*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- SÁNCHEZ DUARTE, J. M. y MAGALLÓN-ROSA, R. (2023). “Desinformación”. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 24, 236-249.
- SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó. (2020). *La regulación de las campañas electorales en la era digital. Desinformación y microsegmentación en las redes sociales con fines electorales*. Madrid: CEPC, 1-347.
- (2025). *Escrutinio. Boletín de novedades electorales y de participación*, 4, p. 31.
- SEIJAS COSTA, R. (2020). “Las soluciones europeas a la desinformación y su riesgo de impacto en los derechos fundamentales”. *Revista de Internet, Derecho y Política*, 31, 1-14.
- SENTÍ NAVARRO, C. (2021). “El fenómeno de la desinformación como amenaza a los sistemas democráticos y la complejidad de su tratamiento” *Gladius et Scientia. Revista de Seguridad del CESEG*, 3, 1-18 (<https://revistas.usc.gal/index.php/gladius/article/view/8505/12579>).
- SERRA CRISTÓBAL, R. (2021). “De falsedades, mentiras y otras técnicas que faltan a la verdad para influir en la opinión pública”. *Teoría y Realidad Constitucional*, 47, 199-235.
- SERRANO MAÍLLO, I. y CORREDOIRA, L. (eds.) (2024). *Democracia y desinformación. Nuevas formas de polarización, discursos de odio y campañas en redes. Respuestas regulatorias de Europa y América Latina*. Madrid: Dykinson.
- TERUEL LOZANO, G. M. (2014). “Libertad de expresión y censura en Internet”. *Estudios de Deusto*, 62/2, 41-72.
- TUÑÓN NAVARRO, J. y BOUZAS BLANCO, A. (2023). “Extrema derecha europea en Twitter. Análisis de la estrategia digital comunicativa de Vox y Lega durante las elecciones europeas de 2014 y 2019”, *Revista Mediterránea de Comunicación/Mediterranean Journal of Communication*, 14-1, 241-262. <https://www.doi.org/10.14198/MEDCOM.23334>.

VILLAVERDE MENÉNDEZ, I. (2016). “Verdad y Constitución: una incipiente dogmática de las ficciones constitucionales”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 106, 149-201.

Title:

Disinformation, fraud and electoral repetition

Summary

I.- INTRODUCTION. II.- THE IMPACT OF DISINFORMATION ON ROMANIA'S PRESIDENTIAL ELECTION. A) THE CANCELLATION OF THE FIRST ROUND OF ELECTION BY THE CONSTITUTIONAL COURT. B) THE INVALIDATION OF THE FAR-RIGHT CANDIDATE AND ELECTORAL REPETITION. III.- ANNULMENT AND REPETITION OF ELECTION IN THE COUNCIL OF EUROPE (VENICE COMMISSION). A) THE ELECTORAL ANNULMENT COMPETENCE OF THE CONSTITUTIONAL COURT ACCORDING TO THE *CODE OF GOOD PRACTICES IN ELECTORAL MATTERS* (2008) AND REPORT 913/2018 *ON THE RESOLUTION OF ELECTORAL DISPUTES* (2020). B) URGENT REPORT 1218/2024 *ON THE CANCELLATION OF ELECTORAL RESULTS BY THE CONSTITUTIONAL COURT* (2025). 1) THE BROAD JUDICIARY AND THE LACK OF DETAILED NATIONAL LEGISLATION. 2) ELECTION CANCELLATION AS A *LAST RATIO*. 3) THE IMPACT ON THE ELECTORAL RESULT AS A BASIC CONDITION: CRITERIA. 4) RELEVANCE AND TRADITIONAL TYPOLOGY OF “QUANTIFIABLE” ELECTORAL IRREGULARITIES. IV.- THE VENICE COMMISSION AND DISINFORMATION AS FRAUD IN THE ELECTORAL PROCESS: EVOLUTION. A) REPORT 925/2018 *ON DIGITAL TECHNOLOGIES AND ELECTIONS* (2019). B) REPORT 974/2019 *ON PRINCIPLES FOR THE USE OF DIGITAL TECHNOLOGIES RESPECTING FUNDAMENTAL RIGHTS IN ELECTORAL PROCESS* (2020). C) THE INTERPRETATIVE DECLARATION OF THE CODE OF GOOD PRACTICES IN ELECTORAL MATTERS, DIGITAL TECHNOLOGIES AND ARTIFICIAL INTELLIGENCE (2024). D) DISINFORMATION AS AN INVALIDATING IRREGULARITY OF THE ELECTORAL RESULT IN REPORT 128/2024: A PRUDENTLY CONSERVATIVE DOCTRINE. V.- THE FIGHT AGAINST DISINFORMATION IN THE EUROPEAN UNION. VI.- DISINFORMATION AS A THREAT TO CONTEMPORARY DEMOCRACIES (OSCE). VII.- CONCLUSIONS.

Resumen

El 6 de diciembre de 2024 el Tribunal Constitucional de Rumanía anuló la primera vuelta de sus elecciones presidenciales por entender que la libertad del sufragio se había visto vulnerada por la desinformación sufrida por los ciudadanos en la campaña electoral. Por primera vez en la historia, las elecciones de un Estado de la Unión Europea eran anuladas por causas ajenas a irregularidades procedimentales concretas y cuantificables para atribuir tal efecto a la manipulación electoral de la opinión pública en Internet causada por la alteración de las condiciones técnicas de los algoritmos de las redes sociales. Este trabajo no limita su alcance al supuesto de la anulación electoral de Rumanía, sino que analiza el crítico momento que viven las democracias contemporáneas amenazadas por la desinformación y el riesgo notablemente incrementado por el uso generalizado de la inteligencia artificial en el ámbito electoral. En particular, se estudian las posiciones y estrategias desarrolladas en la Unión Europea, la OSCE y, muy particularmente, el Consejo de Europa para combatir la desinformación y garantizar un uso de la tecnología respetuoso con los derechos fundamentales en el periodo electoral. Se analiza la evolución de la doctrina sobre anulación y repetición electoral de la Comisión de Venecia y su prudente posición actual sobre la limitada relevancia de la desinformación como irregularidad invalidante de los resultados electorales.

A pesar de su notable evolución en la apreciación del impacto de las nuevas tecnologías (incluida la inteligencia artificial) y en la apreciación de otras irregularidades (injerencia extranjera, influencia de medios de comunicación, financiación irregular) invalidantes del proceso electoral, la CdV ha puesto de manifiesto sus reservas para contemplar la desinformación como fenómeno invalidante solo en circunstancias excepcionales, reguladas, concretas, objetivas, razonadas, probadas, transparentes y determinantes del resultado electoral; lo que resulta razonable si atendemos a la extraordinaria trascendencia de una anulación y repetición electoral para la credibilidad y legitimidad del sistema democrático. Las democracias contemporáneas viven un momento crítico amenazadas por la desinformación y con el riesgo notablemente incrementado por el uso generalizado de la inteligencia artificial en el ámbito electoral pero la normativa electoral sigue anclada en el pasado y centrada en el contexto *offline* por lo que su aplicabilidad y eficacia resultan muy limitadas en la era de Internet a pesar de que la campaña electoral en la Red requiere aumentar la transparencia, contrarrestar la manipulación, garantizar la pluralidad, salvaguardar la privacidad frente a la microsegmentación publicitaria, evitar la censura de las plataformas en línea y combatir las campañas de desinformación de gobiernos (nacionales o extranjeros) o corporaciones privadas.

Abstract

On 6 December 2024, Romania's Constitutional Court cancelled the first round of its presidential election on the grounds that the freedom to vote

had been infringed by disinformation suffered by citizens during the election campaign. For the first time in history, the elections of a State of the European Union were cancelled for reasons unrelated to specific and quantifiable procedural irregularities in order to attribute such an effect to the electoral manipulation of public opinion on the Internet caused by the alteration of the technical conditions of the algorithms of social networks. This paper does not limit its scope to the case of Romania's electoral cancellation but also analyses the critical moment that contemporary democracies are experiencing, threatened by disinformation and the risk significantly increased by the widespread use of artificial intelligence in the electoral field. In particular, the positions and strategies developed by European Union, OSCE and, in particular, Council of Europe to combat disinformation and ensure the use of technology that respects fundamental rights during the electoral period are studied. The evolution of Venice Commission's doctrine on electoral cancellation and repetition and its current prudent position on the limited relevance of disinformation as an invalidating irregularity of the electoral results is analysed.

Despite its remarkable evolution in the assessment of the impact of new technologies (including artificial intelligence) and in the assessment of other irregularities (foreign interference, influence of the media, irregular financing) invalidating the electoral process, the Venice Commission has expressed its doubts about considering disinformation as an invalidating phenomenon only in exceptional circumstances, regulated, concrete, objective, reasoned, proven, transparent and determinant of the electoral result; which is reasonable if we consider the extraordinary importance of an electoral annulment and repetition for the credibility and legitimacy of the democratic system. Contemporary democracies are experiencing a critical moment, threatened by disinformation, but electoral regulations are still anchored in the past and focused on the *offline* context, so their applicability and effectiveness are very limited in the Internet age, despite the fact that the electoral campaign on the Internet requires increased transparency, combat manipulation, guarantee plurality, safeguard privacy against advertising micro-segmentation, avoid online platforms censorship and fight against disinformation campaigns by governments (national or foreign) or private corporations.

Palabras clave

Desinformación; elecciones; fraude; anulación y repetición electoral; Comisión de Venecia, tecnologías digitales; Inteligencia Artificial

Keywords

Disinformation; election; fraud; electoral cancellation and repetition; Venice Commission; digital technologies; Artificial Intelligence