

Junta Electoral

Recomanació 01/26 de la Junta Electoral del dia 27-05-2026.

A Casa de la Vall, el dia 27 de maig de l'any dos mil vint-i-sis.

Reunida la Junta Electoral, a la Seu del Consell General en data d'avui sota la presidència de l'Hble. Sra. Alexandra Terés Erich, i amb l'assistència dels membres següents: l'Hble. Sra. Sònia Tumí Sánchez, vicepresidenta, l'Hble. Sra. Berta Hidalgo Oziel, el Sr. Xavier López Horischnik, la Sra. Joana Mañas Pérez i la Sra. Meritxell Verdú Marquilló, i actuant com a secretari el Sr. Josep Hinojosa Besolí, secretari general del Consell General.

Atès que la Junta Electoral és competent per a resoldre consultes en mèrits de les disposicions de l'article 28.1 b) de la Llei 28/2007, del 22 de novembre, qualificada de modificació de la Llei qualificada del règim electoral i del referèndum.

Actua com a ponent el Sr. Xavier López Horischnik, el qual expressa el parer de la Junta Electoral.

Antecedents

En data 18 de maig del 2026, ha tingut entrada en aquesta Junta Electoral una consulta plantejada per la Confederació Empresarial Andorrana (CEA), en la que es planteja la consulta que es transcriu a continuació:

"Atesa la importància de garantir la màxima seguretat jurídica, igualtat d'oportunitats entre candidatures i transparència durant el procés, agrairíem que la Junta Electoral pogués pronunciar-se sobre diverses qüestions relatives als mecanismes i canals de comunicació que poden emprar les candidatures.

En particular, voldríem conèixer el criteri de la Junta Electoral respecte als aspectes següents:

- La possibilitat d'utilitzar xarxes socials i plataformes digitals com a eina de campanya electoral, així com els eventuais límits o condicions aplicables.
- La participació de candidatures o candidats en entrevistes, debats o espais informatius en mitjans de comunicació privats durant el període de campanya.
- Qualsevol altre criteri o recomanació que la Junta consideri pertinent en relació amb la difusió pública de missatges electorals."

Criteri de la Junta Electoral

1) Xarxes socials i plataformes digitals com a eina de campanya electoral

La primera qüestió que es planteja per davant d'aquesta Junta Electoral és la possibilitat d'emprar les xarxes socials i plataformes digitals, com a eina de campanya electoral.

Les eleccions al Consell d'Administració de la CASS estan directament regulades per la Llei 17/2008, del 3 d'octubre, de la seguretat social, la Llei qualificada del règim electoral i del referèndum, així com el Reglament, del 21 d'abril del 2010, de les eleccions al consell d'administració de la Caixa Andorrana de Seguretat Social (CASS). En cap d'aquestes 3 disposicions es fa cap menció sobre les xarxes socials i plataformes digitals i l'ús que se'n pot fer sobre les mateixes. Per tant, a banda que és evident que no està regulada aquesta qüestió, el que igualment es fa evident és que no existeix cap prohibició expressa al respecte.

Ara bé, l'art. 5.3 del Reglament de les eleccions al consell d'administració de la CASS, regula que els candidats no podran emprar altres mitjans de campanya que no siguin els que s'indiquen als apartats 1 i 2 d'aquell mateix article 5. De la lectura d'aquells dos apartats, concloem que els únics mitjans de campanya que s'indiquen són els butlletins informatius, on incloure les professions de fe, i els mitjans de comunicació.

És evident sense necessitat de major profusió argumental que les xarxes i plataformes no podrien tenir cabuda dins del concepte de butlletins informatius, ni professions de fe, però no resulta tan evident que no puguin tenir cabuda dins del concepte mitjans de comunicació.

Considerem que no és evident, ja que d'una lectura literal del terme "mitjà de comunicació" una xarxa social o plataforma hi podria tenir cabuda. Si per exemple procedim a la recerca d'aquest concepte a la plataforma Termcat del Departament de Política Lingüística de la Generalitat de Catalunya, aquesta ens diu amb una definició redundant que és un "*Mitjà de comunicació a través del qual es realitza la transmissió d'informació o missatges dirigida a un públic molt ampli, heterogeni i dispers*". O si acudim a la RAE, aquesta el defineix com un "*Instrumento de transmisión pública de información, como emisoras de radio o televisión, periódicos, internet, etc*". O si finalment, acudim al diccionari LeRobert, aquest defineix el terme "média" com "*Moyen, technique et support de diffusion massive de l'information (presse, radio, télévision, cinéma...)*". Per tant, seguint una lectura terminològica o literal, estaríem front una mitjà de comunicació.

Tanmateix, existeix un important debat a nivell europeu al respecte del que ha de ser o del que és un mitjà de comunicació i la pedra angular que faria distingir un mitjà de comunicació del que no ho és, semblaria radicar en l'existència o no de responsabilitat editorial sobre el contingut que s'allotja en aquell mitjà de comunicació, a més del fet que podria arribar a considerar-se a les xarxes socials, no com a emissors d'informació, sinó com a mers mitjancers d'aquesta informació. Des d'aquest prisma llavors, i encara que és cert que la moderació algorítmica, els deures de diligència i la regulació específica sobre les xarxes i plataformes està donant lloc a un règim "*quasi-editorial*" o "*quasi-mediàtic*", la qüestió no resulta encara assentada. La tècnicitat i complexitat d'aquesta qüestió, ha donat lloc a l'aprovació de normativa de la UE, al pronunciament de sentències del TJUE i del TEDH, a recomanacions del Consell d'Europa, a diversa doctrina i el més important, al fet que cada país decideixi regular pels mitjans legals pertinents, la postura que vol assumir front aquestes eines tan presents en el nostre dia a dia.

Per tal raó, en no existir al Principat cap normativa específica sobre la matèria i no haver fet el legislador cap distinció al respecte de que s'inclou o no dins del concepte de mitjà de comunicació, en mèrits de la màxima *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*, no ens correspon a la Junta Electoral, excloure del concepte de mitjà de comunicació a les xarxes socials i plataformes digitals.

Altrament, no podem perdre de vista que la llibertat d'expressió i de comunicació és un dret fonamental protegit per l'art. 12 de la Constitució d'Andorra, el qual ineludiblement només pot ser limitat per una Llei.

Per tant, concloem que es podran emprar en la campanya electoral les xarxes socials i les plataformes digitals.

No obstant això, atesa la importància que tenen avui en dia aquests mitjans en la conformació de les nostres opinions i pensaments i l'abast que poden assolir les consignes, missatges o propaganda que allà s'hi ubiquin o es distribueixin, considerem primordial una regulació sobre la matèria, motiu pel qual convidem al legislador per a que prengui les mesures oportunes per a la seva regulació.

2) Eventuals límits o condicions d'aplicació

Igualment es planteja a la Junta electoral quins han de ser els límits o condicions d'aplicació a l'hora d'utilitzar aquests mitjans com a eines de campanya.

L'art. 5.3 del Reglament de les eleccions al consell d'administració de la CASS, disposa que els espais d'expressió hauran de ser cedits de forma gratuïta i respectant estrictament un criteri d'igualtat.

Per tant, d'una primera lectura podríem entendre que no es podran contractar onerosament els espais d'expressió i que qualsevol d'aquests espais contractats hauran de ser ocupats o repartits de forma igual entre les candidatures. No obstant això, una interpretació en aquest sentit no és possible, ja que, com seguidament s'exposa la mateixa resultaria contrària a la Llei qualificada del règim electoral i del referèndum i per tant conculcaria el principi de jerarquia normativa protegit a l'art. 3.2 de la CA.

El Reglament de les eleccions al consell d'administració de la CASS com no pot ser altrament s'ha d'interpretar a la llum de la Llei qualificada del règim electoral i del referèndum, a la qual s'hi remet expressament

l'art. 66 de la Llei de la Seguretat Social. Doncs bé, l'art. 32 de la Llei qualificada del règim electoral i del referèndum distingeix els mitjans de comunicació públics dels privats i en cap moment introdueix cap prohibició sobre una eventual remuneració en favor d'aquells mitjans. Ans al contrari, l'apartat 8 d'aquell article indica que *"Els mitjans de comunicació privat podran contractar publicitat electoral amb les candidatures (...)"*, fet que ens porta a concloure en aplicació del sentit comú que si es pot contractar un espai en un mitjà privat, aquesta cessió haurà de ser onerosa, per quan és notòriament conegut que una de les vies de finançament dels mitjans de comunicació és la publicitat en els seus mitjans. Tot això, sumat al fet que els mitjans de comunicació són empreses que lògicament tenen dret a cobrar pels seus serveis. Per tant, se'ns albira enormement complicat, per no dir improbable, que el legislador hagi permès a les candidatures contractar publicitat en mitjans de comunicació privats i que no hagi permès el pagament d'una remuneració per aquesta contractació.

D'altra banda, el referit art. 5.3 del Reglament de les eleccions al consell d'administració de la CASS, estableix que la cessió s'haurà de fer amb un respecte estricte al criteri d'igualtat. Una interpretació tancada d'aquest criteri podria portar a una desnaturalització del finançament privat dels partits permès per la nostra legislació (art. 24 de la Llei 43/2022, del 12 de desembre, de text consolidat qualificada de partits polítics i finançament electoral) i a una confrontació amb la llibertat d'empresa en el marc de l'economia de mercat (protegida a l'art. 28 de la Constitució d'Andorra) que obligaria a aquell mitjà de comunicació a emetre la propaganda de tots els candidats i en les mateixes condicions d'igualtat a la d'aquell candidat que ha pagat la contraprestació corresponent, malgrat aquells altres candidats no estiguin disposats a pagar per la cessió d'aquell espai. A més a més, d'una altra banda obligaria als mitjans privats a fer una recerca de les candidatures per proposar-los-hi la cessió d'un espai electoral en igualtat de condicions, resultant aquesta una activitat a priori exògena a l'activitat d'una xarxa social o una plataforma o qualsevol altre mitjà de comunicació tradicional. I finalment, sembla improbable que qualsevol de les xarxes o plataformes d'abast mundial i amb seu a l'estranger, es comprometin a una tasca com aquesta, semblant més bé una obligació dirigida als mitjans de comunicació públics del Principat. D'aquesta forma, hem de concloure que la obligatorietat de respectar estrictament un criteri d'igualtat, únicament pot operar envers aquells mitjans de comunicació públics, criteri que ja es va seguir en la recomanació 1/2011.

Arribats a aquest punt llavors, la única limitació la trobem a l'art. 32.8 de la Llei qualificada del règim electoral i del referèndum quan disposa que: *"Els mitjans de comunicació privats podran contractar publicitat electoral amb les candidatures a condició de no discriminar-ne cap ni rebutjar-ne, llevat que la publicitat atempti contra les disposicions d'aquesta Llei o els principis constitucionals. La publicitat electoral contractada amb els mitjans de comunicació privats s'emetrà amb indicació expressa del seu caràcter com a tal"*.

Per tant, concloem que no existeix cap impediment en la utilització de les xarxes socials i les plataformes digitals com a eina de campanya, tant si és de forma gratuïta com si és a canvi de contraprestació i que les úniques limitacions són aquelles previstes a l'art. 32.8 de la Llei qualificada del règim electoral i del referèndum.

3) Participació de candidatures o candidats en mitjans de comunicació privats durant el període de campanya.

Aquesta qüestió ha estat amplament analitzada en l'anterior apartat.

En mèrits de l'exposat, concloem que està permesa la participació de les candidatures i dels candidats en qualsevol mitjà de comunicació de caràcter privat, incloent les xarxes i plataformes, sempre que la seva emissió sigui durant el període de campanya, que com ja ha estat publicat serà entre el 6 i el 15 de juny, ambdós inclosos.

4) Qualsevol altre criteri o recomanació en relació a la difusió pública de missatges.

En contesta a aquesta sol·licitud ens remetem a la nostra recomanació 2/23, en la qual vam tenir ocasió de manifestar que:

"Com ja fou precisat en la Recomanació 06/01, del 26 de gener del 2001, podem definir la campanya electoral com aquell conjunt d'actes, els quals lògicament hauran d'ésser lícits, efectuats pels diferents candidats, partits



polítics o agrupacions que concorren en unes eleccions, amb la finalitat de captar vots. Per la qual cosa, fins que la campanya electoral no s'iniciï, començant la mateixa el proper dia 19 de març a les 15 hores, no es podrà ni difondre propaganda electoral ni realitzar-se cap acte propi de campanya, amb el ben entès que, fora d'aquest període, es podran fer públiques aquelles activitats que habitualment realitzen els partits polítics en mèrits del que reconeix l'article 12 de la Carta Magna, relatiu a la llibertat d'expressió, de comunicació i informació.

En la mateixa recomanació es va dir que fins que la campanya electoral no s'iniciï, es a dir, fins el dia 19 de març a les 15 hores, ni els candidats ni els partits polítics o agrupacions no haurien d'efectuar actes encaminats a la captació de vots. Entenent el terme "acte" en el seu sentit més ampli i per tant com a manifestacions, declaracions, comunicacions, anuncis, etc. dels respectius programes electorals. I aquest criteri ha de ser mantingut. Fora d'aquest termini ni els candidats ni els partits polítics o agrupacions no haurien de difondre propaganda electoral, si bé poden fer públiques les activitats o manifestacions que es limitin a un us adequat de la llibertat d'expressió".

La Junta Electoral